

Handläggare
Anders Hallberg
08-508 264 01**Till**
Exploateringsnämnden
2022-04-21

Stockholms stad måste ta ansvar för att skattepengar inte hamnar i kriminella fickor inom byggbranschen. Svar på skrivelse från Emilia Bjuggren m. fl. (S)

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden godkänner kontorets utlåtande som svar på skrivelsen.

Johan Castwall
Förvaltningschef

Sammanfattning

Enligt en skrivelse från Emilia Bjuggren m. fl. (S) lider byggbranschen av systematiskt fuskande och kriminalitet. Stockholm stad måste därför ta ett större ansvar för att offentliga skattemedel inte hamnar i kriminella fickor. Staden måste ställa tydliga krav redan vid markanvisningen.

Samtliga underentreprenörer involverade i byggprocessen bör enligt skrivelsen ha anställningsvillkor i nivå med kollektivavtal. Förhoppning är att tillsammans kunna motverka att löner och villkor dumpas och att skattepengar går till organiserad brottslighet.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås att förvaltningen ges i uppdrag att återkomma till nämnden med förslag på hur:

- Stadens markanvisningspolicy ska revideras för att tydliggöra byggherrens ansvar och garantera

samtliga anställda, även arbetstagare hos underentreprenörer i alla led, kollektivavtalsliknande villkor.

- Stadens markanvisningspolicy ska revideras för att ”Rättvist byggande” eller likvärdiga modeller utgör norm, när hänsyn tas till byggarbetstagarnas arbetsvillkor vid framtagandet av markanvisning.
- Staden vid nya markanvisningsavtal villkorar att byggherrar och underentreprenörer som inte uppfyller överenskomna kriterier gällande kollektivavtalsliknade villkor förläggs med viten.

Det finns dessvärre inget enkelt svar på denna fråga. Olika typer av villkor och åtaganden kan säkert komma att bedömas olika men kontorets preliminära bedömning är att det finns en risk att staden genom att ställa föreslagna krav skulle anses brista i saklighet och agera utanför den kommunala kompetensen.

Remissen

Enligt en skrivelse från Emilia Bjuggren m. fl. (S) lider byggbranschen av systematiskt fuskande och kriminalitet. Stockholm stad måste därför ta ett större ansvar för att offentliga skattemedel inte hamnar i kriminella fickor. Staden måste ställa tydliga krav redan vid markanvisningen.

Samtliga underentreprenörer involverade i byggprocessen bör enligt skrivelsen ha anställningsvillkor i nivå med kollektivavtal. Förhoppning är att tillsammans kunna motverka att löner och villkor dumpas och att skattepengar går till organiserad brottslighet.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås att förvaltningen ges i uppdrag att återkomma till nämnden med förslag på hur:

- Stadens markanvisningspolicy ska revideras för att tydliggöra byggherrens ansvar och garantera samtliga anställda, även arbetstagare hos underentreprenörer i alla led, kollektivavtalsliknande villkor.
- Stadens markanvisningspolicy ska revideras för att ”Rättvist byggande” eller likvärdiga modeller utgör norm, när hänsyn tas till byggarbetstagarnas arbetsvillkor vid framtagandet av markanvisning.
- Staden vid nya markanvisningsavtal villkorar att byggherrar och underentreprenörer som inte uppfyller överenskomna kriterier gällande kollektivavtalsliknade villkor förläggs med viten.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av exploateringskontorets förvaltningsledning i samråd med Upphandlingsenheten, Administrativa avdelningen och avdelningen för Projektutveckling Västerort, Innerstaden och Stora projekt.

Exploateringskontorets synpunkter

Det finns två generella principer för upphandling som berör detta område. Särskilda arbetsrättsliga villkor samt modellen för Rättvist byggande.

Rättvist byggande är en satsning för sund konkurrens på lika villkor och schyssta arbetsvillkor. Arbetet startade 2017 och år 2020 var modellen implementerad i fem av stadens bolag; Familjebostäder, Micasa Fastigheter, SISAB, Stockholmshem och Svenska Bostäder. Rättvist byggande samarbetar med ett flertal tillsynsmyndigheter och branschorganisationer.

Rättvist byggande omfattar allt ifrån kontraktsskrivning till oannonserade kontroller på byggarbetsplatser och att följa upp hela kedjan av underentreprenörer. När oegentligheter upptäckts utfärdas viten, och lagbrott polisanmäls. Rättvist byggande tittar inte bara på kollektivavtalsliknande villkor, utan också på oegentligheter i stort.

Exploateringskontoret tillämpar idag inte modellen för Rättvist byggande i kontorets egna upphandlingar. Däremot pågår en utvärdering för att fastställa om modellen är tillämpbar inom exploateringskontoret.

De särskilda arbetsrättsliga villkoren syftar till att arbete som utförs i offentliga kontrakt sker med skäliga anställningsvillkor. Kommuner och myndigheter får i offentliga upphandlingar inte ställa krav på att leverantörer ska vara anslutna till kollektivavtal. Däremot finns möjlighet att ställa särskilda arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid på motsvarande nivå som kollektivavtal. Reglerna omfattar upphandlingar där kontraktens värden ligger över EU:s tröskelvärden.

Exploateringskontoret genomförde en analys av entreprenadverksamheten för cirka ett år sedan, där resultat var att risken för missförhållanden är liten i den typ av komplicerade mark och anläggningsbyggnationer som exploateringskontoret genomför. Exploateringskontoret tillämpar därför normalt inte särskilt

arbetsrättsliga villkor i kontorets entreprenadupphandlingar och avtal, med ett undantag. I entreprenader i Norra Djurgårdsstaden tillämpas dessa villkor i avtalen.

Att genom markanvisningar och försäljning av mark försöka säkerställa att även arbetstagare hos byggaktörerna samt byggaktörernas entreprenörer och underentreprenörer i alla led har anställningsvillkor i nivå med kollektivavtal skulle innebära stora avtalstekniska utmaningar. Att staden som kravställare saknar en direkt avtalsrelation med underentreprenören är en klart begränsande faktor.

Det skulle krävas betydande insatser för att arbeta fram relevanta avtalsvillkor, villkor som ska föras över på annan part, som i sin tur ska tillämpa villkoren i sina egna upphandlingar. Redan när den här typen av villkor förs in i stadens egna upphandlingar är det en utmaning att kontrollera och följa upp att villkoren efterlevs.

Det noteras också att kraven inte avser den typ av entreprenader som exploateringskontoret själv brukar handla upp, d.v.s. markentreprenader och gatuarbeten, utan istället byggaktörernas husentreprenader. I en sådan entreprenad är en stor mängd yrkesgrupper inblandade.

Att tillämpa dessa villkor i exploateringskontorets avtal skulle som tidigare nämnts ställa stora krav på uppföljning och kontroll, t.ex. genom inspektion av byggarbetsplatser, inhämtning av uppgifter från byggaktörer, samarbete med Skatteverket och andra berörda myndigheter. Det skulle kräva att staden tillsätter en helt ny funktion som arbetar med att kontrollera och följa upp att villkoren efterlevs. Om inte tillräckligt med resurser tillsätts för att kontrollera och följa upp att villkoren efterlevs riskerar det att drabba byggaktörer som följer kraven medan de aktörer som inte gör det gynnas då de kan få ned sina kostnader utan risk för påföljd.

Som framgår av ovan handlar det om uppgifter som kommunen inte tidigare ägnat sig åt. En principiellt viktig fråga är om detta ryms inom den kommunala kompetensen, det vill säga vad kommunen får ägna sig åt. Kommunallagen anger att kommunen får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten.

Kommuners möjlighet att teckna markanvisningar och marköverlåtelseavtal vilar visserligen på civilrättslig grund, alltså vad kommunen i egenskap av markägare kan avtala om vid en försäljning. Detta innebär att staden har större möjligheter att ställa krav på byggaktörer i samband med försäljning av stadens mark än vid projekt på privat mark men möjligheterna är inte obegränsade. T.ex. finns begränsningar i plan- och bygglagen gällande kommunala särkrav samt i miljöbalken, lagen om allmänna vattentjänster och lagen om offentlig upphandling. Vidare har kommunen att förhålla sig till regeringsformens krav på saklighet och objektivitet även när det inte rör sig om myndighetsutövning.

En markanvisning innebär en rätt att förhandla om att senare förvärva och bebygga kommunalt ägd mark. De krav som påförs byggaktörerna i överenskommelser om exploatering är normalt begränsade till vad som ska uppföras på marken och dess påverkan på omkringliggande allmän plats och allmänna anläggningar. Att ställa krav på hur byggaktörerna upphandlar sina entreprenörer och vilka arbetsrättsliga villkor som ska påföras entreprenörerna kan innebära att kommunen avtalar om frågor som inte regleras i lag. När upphandlingar finansieras via skattemedel finns det stöd för att kommunen kan säkerställa att vissa villkor efterlevs i genomförande av de tjänster kommunen själv upphandlar.

Men i det här fallet skulle staden försöka påverka andra aktörers upphandlingar med stöd av sitt fastighetsinnehav. Det kan med avseende på kollektivavtalsliknande villkor, närmast liknas vid att kommunen, genom sitt markägarande, bedriver en tillsynsfunktion gällande andra fastighetsägares byggverksamhet. Staden har sålt marken vid tiden för byggnationens genomförande varför kraven inte kan knytas till stadens fastighetsförvaltning. Om det är fråga om en ren tillsynsfunktion, där staden beslutar eller vidtar andra åtgärder mot enskild, kan agerandet jämföras med myndighetsutövning. Myndighetsutövning förutsätter att myndigheten givits befogenhet att utöva tillsynen genom en offentligrättslig författning, vilket saknas i detta fall.

Huruvida förslaget skulle bryta mot ovan nämnda regler behöver utredas vidare. Olika typer av villkor och åtaganden kan säkert komma att bedömas olika men kontorets preliminära bedömning är att det finns en risk att staden genom att ställa föreslagna krav

skulle anses brista i saklighet och agera utanför den kommunala kompetensen.

Slut

Bilagor

1. Stockholms stad måste ta ansvar för att skattepengar inte hamnar i kriminella fickor inom byggbranschen. Skrivelse från Emilia Bjuggren m. fl. (S) 2022-02-17