

PM 2005 RI (Dnr 125-538/2005)

Nya kriterier för anställningsvillkor och arbetsmiljö vid upphandlingar

Skrivelse av Roger Mogert (s)

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Stadsledningskontorets förslag till vägledning på upphandlingsområdet som grund för fortsatta försök med användning av särskilda kontraktsvillkor i stadens upphandlingar godkänns.
2. Stadens övriga nämnder samt bolagsstyrelser rekommenderas att i samband med upphandling av byggentreprenader, verksamhet och tjänster tillämpa den modell som stadsledningskontoret föreslagit i ärendet.
3. Kommunstyrelsen ger stadsledningskontoret följande uppdrag:
 - 3.1 Stadsledningskontoret ska samordna och informera de andra nämnderna samt bolagsstyrelserna för att genomföra försök med användning av de aktuella kontraktsvillkoren i upphandlingar.
 - 3.2 Stadsledningskontoret ska vid behov uppdatera de berörda dokumenten med utgångspunkt i de erfarenheter som görs i samband med kontraktsvillkorens tillämpning.
 - 3.3 Stadsledningskontoret ska söka samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting i syfte att kartlägga förutsättningarna för ett långsiktigt samarbete kring de särskilda kontraktsvillkorens utformning baserat på föränderliga kollektivavtal.
 - 3.4 Stadsledningskontoret ska senast sju månader efter detta beslut inkomma med en redovisning till kommunstyrelsen över de upphandlingar som genomförts och, om det vid den tidpunkten bedöms möjligt, förslag om hur rekommendationer för en generell användning av dessa kontraktsvillkor kan föras in i stadens upphandlingspolicy.
4. Skrivelsen av Roger Mogert (s) anses därmed besvarad.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Bakgrund

Borgarrådet Roger Mogert (s) har i en skrivelse den 12 januari 2005 till kommunstyrelsen, *bilaga 1*, anført att staden har ett särskilt ansvar som beställare, i vilket ingår att tillse att företag som vill erhålla uppdrag av staden konkurrerar på lika villkor. I detta begrepp inkluderas bland annat anställnings- och arbetsvillkor för de anställda. Borgarrådet anser att stadsledningskontoret skall ges till uppgift att i samråd med berörda instanser i staden och de fackliga organisationerna utarbeta ett förslag till krav på anställningsvillkor att användas vid stadens upphandlingar. Utgångspunkten skall vara att de svenska kollektivavtalen skall gälla för entreprenörer och underleverantörer till entreprenörer i staden.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att det kan finnas olika skäl att tillämpa krav på anställningsvillkor och arbetsmiljö i samband med upphandling.

Dessutom kan denna form av krav på anställningsvillkor, kombinerat med krav på insyn för staden ha en avskräckande effekt på företag som använder sig av svart arbetskraft.

Mina synpunkter

Frågan om anställningsvillkor och arbetsmiljö vid offentlig upphandling är högst aktuell. För inte så länge sedan uppmärksammades en konflikt vid ett byggnadsarbete i Vaxholm, där facket satte ett byggnadsarbete i blockad för att förhindra att arbete utfördes av ett lettiskt byggföretag till villkor som var sämre än de villkor som föreskrevs i kollektivavtalet. Detta är nu under europarättslig prövning.

Genom ett antal i media uppmärksammade fall har det framkommit att bolag som använder svart arbetskraft erhållit offentliga kontrakt. Dessutom pågår en diskussion om kollektivavtalens ställning i samband med offentlig upphandling och offentliga kontrakt.

Under 2004 avslöjades omfattande skattefusk inom ett företag som var leverantör till flera offentliga myndigheter, bland annat staden. Utöver de kända fall, som framförallt har omfattat städbranschen, finns indikationer på att förekomsten av svart arbetskraft kan sprida sig till andra branscher, som till exempel bemanningsbranschen och byggbranschen. Om denna typ av osund konkurrens tillåts förekomma så löper offentlig sektor risk att på några års sikt urholka marknaden för seriösa aktörer inom ett antal branscher.

Offentlig upphandling är ett sätt för samhället att skaffa sig varor och tjänster. Syftet är att köpa varor och tjänster så ekonomiskt som möjligt för att undvika att det allmännas pengar missbrukas. Det torde dock knappast vara en önskvärd effekt att kostnaderna sänks genom att personalens arbets- och anställningsförhållanden i entreprenaden är avsevärt sämre än de som erbjuds stadens anställda. Den offentliga sektorn skall i sina upphandlingar sträva efter att garantera konkurrens på lika villkor.

Stat, kommun, landsting och deras bolag köper varor och tjänster för mer än 400 miljarder kronor om året varför det offentliga som aktör i detta avseende kan påverka marknaden i positiv bemärkelse för att förbättra förhållandena i samhället.

Staden kan ta sitt ansvar för personalens anställningsförhållanden hos leverantörer genom att ställa krav i samband med upphandlingar. För att passa den svenska arbetsmarknaden anser jag att dessa krav bör ställas med utgångspunkt i kollektivavtalen. Det kan exempelvis vara fråga om villkor avseende arbetstider och lön för av anbudsgivaren anlitad arbetskraft, som inte får vara sämre än de som enligt kollektivavtal eller nationell lagstiftning gäller för samma arbete av samma art inom vederbörande yrke eller näringsgren i det område, där arbetet skall utföras.

När det specifikt gäller kravet på kollektivavtalsliknande villkor så har ett försök med sådana krav genomförts i en upphandling vid ett av stadens bolag, AB Svenska Bostäder. Bolagets kravställande har tillämpats i samband med en upphandling av städtjänster och gav ett mycket positivt resultat. Det ledde inte till ett högre pris men effekten blev att färre än vid tidigare upphandlingar lämnade in anbud vilket kan tolkas som att det hade en avskräckande effekt på oseriösa aktörer.

En väsentlig del av försöket är att hitta en lämplig mekanism för att säkerställa att de särskilda kontraktsvillkoren följs. Den föreslagna ordningen med samverkansavtal med fackföreningarna bör kompletteras med någon form av annan uppföljning från staden, möjligen av stickprovskaraktär, så att en utvärdering kan göras även i detta hänseende.

I och med detta ärende uppmanas stadens nämnder och bolagsstyrelser att genomföra upphandlingar i enlighet med den av stadsledningskontoret föreslagna modellen, *bilaga 2*. En redovisning av resultatet kommer därefter att inkomma och visar sig modellen lyckad och tillämpbar i ett brett perspektiv avser vi återkomma med ett ärende för en generell användning av dessa kontraktsvillkor att föra in i stadens upphandlingspolicy.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Stadsledningskontorets förslag till vägledning på upphandlingsområdet som grund för fortsatta försök med användning av särskilda kontraktsvillkor i stadens upphandlingar godkänns.
2. Stadens övriga nämnder samt bolagsstyrelser rekommenderas att i samband med upphandling av byggtreprenader, verksamhet och tjänster tillämpa den modell som stadsledningskontoret föreslagit i ärendet.
3. Kommunstyrelsen ger stadsledningskontoret följande uppdrag:
 - 3.1 Stadsledningskontoret ska samordna och informera de andra nämnderna samt bolagsstyrelserna för att genomföra försök med användning av de aktuella kontraktsvillkoren i upphandlingar.
 - 3.2 Stadsledningskontoret ska vid behov uppdatera de berörda dokumenten med utgångspunkt i de erfarenheter som görs i samband med kontraktsvillkorens tillämpning.
 - 3.3 Stadsledningskontoret ska söka samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting i syfte att kartlägga förutsättningarna för ett långsiktigt samarbete kring de särskilda kontraktsvillkorens utformning baserat på föränderliga kollektivavtal.
 - 3.4 Stadsledningskontoret ska senast sju månader efter detta beslut inkomma med en redovisning till kommunstyrelsen över de upphandlingar som genomförts och, om det vid den tidpunkten bedöms möjligt, förslag om hur rekommendationer för en generell användning av dessa kontraktsvillkor kan föras in i stadens upphandlingspolicy.
4. Skrivelsen av Roger Mogert (s) anses därmed besvarad.

Stockholm den 13 oktober 2005

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Lott Edholm* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. avslå förslaget
2. därutöver anför följande:

Lagen om offentlig upphandling (LOU) är ett mycket viktigt instrument för offentliga myndigheter och kommuner att en effektiv användning av medborgarnas inbetalda skattepengar.

En lika viktig aspekt av lagen är att skapa rättsäkra förhållanden i affärssuppgörelser mellan det offentliga och privata näringslivet. Korruption och annan otillbörlig påverkan uppstår lätt där reglerna är obefintliga eller oklara.

Affärsmässighet är det centrala begreppet för att lagens mål om effektiv och rättssäker resursanvändning. Genom att i varje upphandling stäva efter största möjliga affärsmässighet tar den upphandlande enheten till vara både skattebetalarnas intresse av effektiv förvaltning av skattemedel och näringslivets intresse av en sund konkurrenssituation.

Med dagens ärende tar majoriteten tyvärr ett stort steg bort från den grundläggande tanken med LOU och mot en situation där upphandlingar mer ses som ett medel att uppnå politiska mål. Genom att föra in ytterligare särskilda kontraktsvillkor skapas en situation som öppnar upp för godtyckliga bedömningar, samtidigt som det kommer att leda till dyrare och mer komplicerade upphandlingsprocesser.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Kristina Alvendal* (alla m) och *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av *Ewa Samuelsson* (kd) enligt följande.

Kollektivavtal är en viktig del av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Alternativen är politisk detaljstyrning av arbetsmarknad och anställningsvillkor, eller ett system där arbetsgivaren alltid har sista ordet. Ingetdera tilltalar oss kristdemokrater.

Kollektivavtal innebär generellt en slags kvalitetsmärkning. Företag, organisationer eller andra leverantörer som tecknat avtal måste ha en garanterad miniminivå på bland annat arbetsmiljö och arbetsvillkor.

Problemet på den svenska arbetsmarkanden, och även med Roger Mogerts skrivelse, är inte kollektivavtalen som sådana utan de återkommande försöken att göra dem till partipolitiska slagträn. Politiserade fackföreningar undergräver ständigt kollektivavtalens legitimitet och framtid.

ÄRENDET

Borgarrådet Roger Mogert (s) har i en skrivelse den 12 januari 2005 till kommunstyrelsen, *bilaga 1*, anfört att staden har ett särskilt ansvar som beställare, i vilket ingår att tillse att företag som vill erhålla uppdrag av staden konkurrerar på lika villkor. I detta begrepp inkluderas bland annat anställnings- och arbetsvillkor för de anställda. Borgarrådet anser att stadsledningskontoret skall ges till uppgift att i samråd med berörda instanser i staden och de fackliga organisationerna utarbeta ett förslag till krav på anställningsvillkor att användas vid stadens upphandlingar. Utgångspunkten skall vara att de svenska kollektivavtalen skall gälla för entreprenörer och underleverantörer till entreprenörer i staden.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 1 juni 2005 är av i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret yttrar sig i detta tjänsteutlåtande över en skrivelse från borgarrådet Mogert. Borgarrådet anför i en skrivelse till kommunstyrelsen den 12 januari 2005 att stadsledningskontoret ska få i uppdrag att utarbeta ett förslag till krav på anställningsvillkor och arbetsmiljö att tillämpa vid stadens upphandling, i syfte att säkerställa ”en trygg arbetsmiljö och rimliga arbetsvillkor” för personalen i företag som utför uppdrag åt staden.

Stadsledningskontoret anser att det, trots att upphandlingarna i vissa avseende blir mer komplexa genom ett sådant förfarande, kan finnas olika skäl för att tillämpa sådana krav i samband med upphandling av byggentreprenader, verksamhet och tjänster. Besparingar till följd av sämre villkor för personalen torde till exempel inte vara det staden söker i samband med att entreprenader, verksamhet eller tjänster upphandlas.

Dessutom kan denna form av krav på anställningsvillkor, kombinerat med krav på insyn för staden ha en avskräckande effekt på företag som använder sig av svart arbetskraft. Metoden att ställa krav på kollektivavtal minskar också risken för en situation där stadens projekt hejdas av den typ av tvister på arbetsmarknaden som drabbade en byggarbetsplats i Vaxholm.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att den typ av krav som borgarrådet efterlyser redan ställts i åtminstone en upphandling inom stadens verksamheter. AB Svenska Bostäder har tillämpat ett sådant förfarande, och stadsledningskontoret beskriver denna metod. Stadsledningskontoret föreslår att ett eventuellt vidare uppdrag av det slag som borgarrådet efterlyser skall bestå i att upprätta samarbete med andra nämnder och med berörda fackliga organisationer såväl som sveriges kommuner och landsting för att göra försök med denna modell i fler verkliga upphandlingar, i syfte att etablera ett arbetssätt som senare kan föras in i stadens upphandlingspolicy.

Med anledning skrivelsen och det som i övrigt anförs i ärendet föreslår stadsledningskontoret också kommunstyrelsen att besluta om att godkänna den föreslagna inriktningen för försöksverksamheten, samt att ge stadsdirektören i uppdrag att genomföra det som krävs för att få till stånd en sådan försöksverksamhet och en återredovisning av detsamma.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets utvecklingsavdelning i samarbete med juridiska avdelningen. Under arbetets gång har samråd också skett med en representant för ett antal fackliga organisationer som erbjudit staden stöd i det aktuella arbetet. Samråd har skett om formerna för samverkan i de delar av förslaget som förutsätter sådan. De aktuella fackliga organisationerna

är Svenska byggnadsarbetarförbundet, Svenska elektrikerförbundet, Svenska Målaresförbundet, Fastighetsanställdas förbund och Svenska transportarbetarförbundet.

Bakgrund

Borgarrådet Roger Mogert anför i en skrivelse till kommunstyrelsen att staden har ett särskilt ansvar som beställare, i vilket ingår att tillse att företag som vill erhålla uppdrag av staden konkurrerar på lika villkor. I detta begrepp inkluderar borgarrådet bland annat anställnings- och arbetsvillkor för de anställda. Borgarrådet anser att stadsledningskontoret skall ges till uppgift att i samråd med berörda instanser i staden och de fackliga organisationerna utarbeta ett förslag till krav på anställningsvillkor att användas vid stadens upphandlingar. Utgångspunkten skall vara att de svenska kollektivavtalen skall gälla för entreprenörer och underleverantörer till entreprenörer i staden.

Stadsledningskontoret har ombetts yttra sig med anledning av skrivelsen, vilket sker nedan. Stadsledningskontoret beskriver kort bakgrunden till diskussionen om krav på åtgärder mot osunda anställningsförhållanden. Vidare beskriver stadsledningskontoret rättsfrågan och utvecklingen på det rättsliga området. Slutligen redovisar stadsledningskontoret redan genomfört arbete inom staden, med avseende på sociala krav i upphandlingar, och anför förslag till utformning av ett uppdrag som syftar till att pröva dessa ytterligare, och på sikt också få en kraven införda som ett led i stadens övergripande upphandlingspolicy.

Krav på anställningsvillkor och arbetsmiljö i samband med offentlig upphandling

Frågan om anställningsvillkor och arbetsmiljö vid offentlig upphandling är högst aktuell. Genom ett antal uppmärksammade fall som beskrivits i media har det framkommit dels att bolag som använder svart arbetskraft erhållit offentliga kontrakt. Dessutom pågår en diskussion om kollektivavtalens ställning i samband med offentlig upphandling och offentliga kontrakt.

Under 2004 avslöjades omfattande skattefusk inom ett företag som var leverantör till flera offentliga myndigheter, bland annat staden. Fler fall har beskrivits i media under innevarande år, även om denna rapportering såvitt stadsledningskontoret känner till ännu inte lett till några åtal. Utöver de kända fall, som framförallt omfattat städbranschen, har stadsledningskontoret i samband med branschkontakter fått indikationer på att förekomsten av svart arbetskraft sprider sig till andra branscher, som till exempel bemanningsbranschen. Rikspolisstyrelsen anser vidare att fenomenet också är vanligt inom byggbranschen, livsmedelsbranschen och taxinäringen.

Om denna typ av osund konkurrens tillåts förekomma så löper offentlig sektor risk att på några års sikt urholka marknaden för seriösa aktörer inom ett antal branscher. Till dessa kan räknas till exempel städbranschen, där användning av svart arbetskraft uppges förekomma. Med anledning av detta har stadsledningskontoret redan ett uppdrag i budget 2005, när det gäller att vidta åtgärder mot användning av svart arbetskraft.

Den svarta arbetskraften har också kopplingar till en mer omfattande organiserad brottslighet. Rikspolisstyrelsen beskriver i en nyligen offentliggjord rapport om den organiserade brottsligheten i Sverige (A-492-671/05) hur bland annat mc-gäng organiserar uthyrning av svart arbetskraft. I dessa grupperingar finns också kopplingar till andra typer av kriminalitet, inte minst till utpressning och så kallad systemhotande brottslighet, dvs hot mot företrädare för det offentligas brottsbekämpande institutioner såsom tull och polis. Detta gör att det är angeläget för staden att vidta kraftfulla åtgärder för hindra företag som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet ute från stadens upphandlingar, inte bara ur ett ekonomiskt och arbetsrättsligt perspektiv, utan också för att förhindra att staden och stadens anställda direkt eller indirekt får kopplingar till dessa kriminella verksamheter.

Borgarrådet föreslås i sin skrivelse att ribban för sunda arbetsvillkor skall läggas högre än de rent legala kraven. Vidare föreslås att de svenska kollektivavtalen skall vara normsättande för en miniminivå vid utförande av arbeten åt staden. Det är ytterst en politisk fråga att besluta om nivån på de krav som ställs. Stadsledningskontoret konstaterar dock att det kan vara angeläget att ställa sådana krav av flera skäl. De krav på anställnings- och arbetsvillkor i kombination med de krav som ställs på insyn i verksamheten i samband med detta kravställande har också en avskräckande effekt på företag och individer som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet i någon form.

Dessutom är syftet med att upphandla en byggentreprenad, en verksamhet eller en tjänst normalt att få ett uppdrag utfört på ett bra sätt till lägsta möjliga kostnad. Bland de argument som vanligen anförs för sådan upphandling ryms argument som att upphandling leder till en tydlig definition av uppdraget (vad som skall utföras) och att skiften av utförare leder till nyskapande och utveckling av verksamheten. Det torde dock knappast vara en önskvärd effekt att kostnaderna sänks genom att personalens arbets- och anställningsförhållanden i entreprenaden är avsevärt sämre än de erbjuds stadens anställda.

Nyligen har också uppmärksamats en konflikt vid ett byggnadsarbete i Vaxholm, där facket satte ett byggnadsarbete i blockad för att förhindra att arbete utfördes av ett lettiskt byggföretag till villkor som var sämre än de villkor som föreskrevs i svenska kollektivavtal. På sikt kommer denna fråga sannolikt att lösas av arbetsmarknadens parter eller förnyad lagstiftning på EU-nivå. I väntan på sådan lagstiftning finns dock ingenting som förhindrar att stadens uppdrag stoppas av fackliga blockader på ett sätt som motsvarar det som skett i Vaxholm, om inte åtgärder vidtas för att säkerställa att stadens leverantörer lever upp till de krav som normalt gäller på svensk arbetsmarknad. Metoden att ställa krav på anställningsförhållanden motsvarande kollektivavtalsnivå kan vara en sådan metod för staden som gör det möjligt för staden att undvika att bli drabbad som tredje part i liknande konflikter på arbetsmarkanden.

Rättsliga möjligheter att ställa krav på anställningsförhållanden i samband med upphandling av entreprenader och tjänster

Frågan om kollektivavtal och krav på arbetsmiljö i samband med offentlig upphandling har varit föremål för såväl rättslig prövning som mera omfattande utredning tidigare.

I en dom från Kammarrätten i Stockholm (mål nr 1713-1995) behandlas särskilt frågan om krav på att en leverantör skall ha tecknat kollektivavtal. VHS hade i samband med en upphandling ställt vissa krav på personalens anställningsförhållanden som villkor för kontraktet. Dessa innebar bland annat att VHS ställde krav på att leverantören skulle ha tecknat kollektivavtal. Kammarrätten konstaterar att:

”För en upphandling av förevarande slag gäller... den allmänna huvudregeln om affärsmässighet i 1. kap 4§ LOU. I motiven till denna bestämmelse (prop 1992/93:88, sid 59-60) anges bl.a. följande. Det får inte uppkomma en snedvriden konkurrens, vilket framgår av kravet på att upphandlingen skall genomföras affärsmässigt och utan ovidkommande hänsyn, dvs. objektivt. I begreppet ’utan ovidkommande hänsyn’ ligger ytterligare ett centralt moment för upphandlingen, nämligen principen om icke-diskriminering. Reglerna är utformade i syfte att försvåra möjligheterna att i upphandlingen gynna eller missgynna vissa leverantörer på ett obehörigt och därmed konkurrenssnedvridande sätt.” (Kammarrätten i Stockholm, mål nr 1713-1995, sid 4f).

Mot bakgrund av denna grundläggande princip konstaterar Kammarrätten sedan att:

”De av klaganden nu åberopade anbudsvillkoren om kollektivavtalsbundenhet utgör sådana villkor som missgynnar vissa leverantörer, i detta fall klaganden som inte tecknat kollektivavtal. Vad VHS anfört om att dessa villkor uppställts i enlighet med den praxis som gäller inom branschen föranleder inte någon annan bedömning.” (ibid, s 5)

Konsekvensen i det aktuella fallet blev att upphandlingen fick göras om. Kammarrätten kritiserar alltså kollektivavtalsbundenheten i sig. Detta krav (som inte anses ha någon direkt påverkan på varan eller tjänsten) anses av domstolen vara ovidkommande.

Frågan har sedan Kammarrättens dom varit föremål för vidare utredning, och i och med den utredning av upphandlingsreglerna som gjordes inför den senaste ändringen av lagen om offentlig upphandling infördes en ny bestämmelse i denna lag som tydliggör att en upphandlande enhet får ställa särskilda villkor för hur uppdraget skall genomföras (1 kap §18b).

I den allmänna motiveringen till bestämmelsen anges att särskilda kontraktsvillkor kan användas för olika syften. Ett enligt regeringens mening väsentligt syfte med villkoren kan vara att föreskriva särskilda arbets- eller anställningsvillkor för ett arbete som skall utföras. Således kan

kontraktsvillkoren innefatta kollektivavtalsbestämmelser från sådana kollektivavtal som gäller på arbetsplatsen eller i den bransch som tjänsten eller bygg- eller anläggningsarbetet i fråga avser

En grundläggande förutsättning är att så sker i överensstämmelse med gemenskapsrätten och att villkoren inte har någon direkt eller indirekt diskriminerande effekt gentemot anbudsgivare från andra medlemsstater, (prop. s. 44).

För närvarande ses upphandlingsregelverket över igen. Denna gång har nya EG-direktiv om offentlig upphandling antagits, och dessa skall införlivas i svensk lag. I samband med detta förtydligas även i direktiven möjligheterna att ställa vissa sociala krav och miljökrav. En särskild utredning, "Upphandlingsutredningen 2004" (dir 2004:04), arbetar på regeringens uppdrag med att förbereda de förändringar av svensk lag som är påkallad med bakgrund av direktiven. Utredningen har indelats i två faser. En första fas är redan avslutad och har haft till huvudsakligt syftet att undersöka hur de obligatoriska delarna av de nya direktiven kan införlivas i svensk lag. En andra fas håller för närvarande på att inledas, och för denna del av utredningen har regeringen utfärdat ett särskilt tilläggsdirektiv (dir 2005:39).

I detta tilläggsdirektiv tas upp allmänna frågor om förenkling av upphandlingslagstiftningen, framförallt under tröskelvärdena, men där tas också upp frågan om möjligheten att ställa krav på personalens anställningsförhållanden i samband med offentlig upphandling. Som utgångspunkt för detta uppdrag anger regeringen den så kallade ILO-konventionen.

ILO, International Labour Organization, är ett av FN:s s.k fackorgan med uppgift att bevaka frågor om arbetsvillkor, diskriminering m.m. År 1949 antogs ILO-konventionen nr 94 angående arbetsklausuler i kontrakt, däri offentlig myndighet är part. Konventionen föreskriver att vissa offentliga kontrakt skall innehålla klausuler som tillförsäkrar de berörda arbetstagarna löner, arbetstider och övriga arbetsvillkor som inte är mindre gynnsamma än dem som gäller för samma slags arbete inom samma yrke eller näringsgren i det område där arbetet utförs, som fastställs i t ex kollektivavtal eller gäller enligt den nationella lagstiftningen. Syftet med konventionen är att säkra att redan etablerade nationella arbetsvillkor i ett område garanteras, däremot inte att ställa upp materiella minimivillkor för arbete som utförs under offentliga kontrakt.

Sverige valde att inte ratificera konventionen i samband med att beslut om densamma fattades av ILO:s årskonferens 1949. Ett skäl till detta var att konventionen ansågs sakna intresse för Sveriges del, eftersom konventionens villkor och bestämmelser regleras genom kollektivavtal i Sverige. Frågan fick dock förnyat intresse i samband med EG-inträdet, och en särskild utredning konstaterade att frågan var föremål för diskussioner inom EU, varefter inget förslag lades. Med anledning av detta uppdrar regeringen nu till den nya utredningen att *"Utredaren skall nu utreda om ILO:s konvention nr 94 är förenlig med de nya EG-direktiven."* (Dir 2005:39)

Denna utredning på nationell nivå och eventuell därpå följande lagstiftning kan naturligtvis få betydelse för hur staden framgent kan hantera krav på anställningsvillkor och arbetsmiljö. Det finns skäl att bevaka denna utredning (vilket stadsledningskontoret gör inom ramen för ordinarie uppdrag) som förhållandevis snart, den 13 januari 2006, skall återredovisa sina slutsatser till regeringen.

Stadsledningskontorets bedömning

Med utgångspunkt från det ovan anförda dras följande slutsatser:

Krav på kollektivavtalsbundenhet torde inte kunna uppställas vid offentlig upphandling. Däremot är det möjligt att såsom särskilt kontraktsvillkor föreskriva särskilda arbets- och anställningsvillkor för ett arbete som skall utföras. Det kan exempelvis vara fråga om villkor avseende arbetstider och lön för av anbudsgivaren anlitad arbetskraft, som inte får vara sämre än de som enligt kollektivavtal eller nationell lagstiftning gäller för samma arbete av samma art inom vederbörande yrke eller näringsgren i det område, där arbetet skall utföras.

Eftersom olika kollektivavtalsbestämmelser gäller inom olika branscher är det inte möjligt att formulera generella villkor att införas som särskilda villkor i samtliga upphandlingar. Den närmare utformningen av särskilda arbets- och anställningsvillkor måste därför prövas i varje enskild upphandling.

Stadsledningskontoret framhåller dock att rättsläget ännu är oklart i fråga om vilka särskilda krav på anställnings- och arbetsvillkor som kan ställas i en upphandling. Det kan såldes finnas en

risk för att kravställandet under en övergångsperiod gör de aktuella upphandlingarna mer komplicerade och att upphandlingarna kan göras till föremål för rättslig prövning.

Förutsättningar för fortsatt arbete

Borgarrådet efterlyser att stadsledningskontoret får i uppgift att i samrådet med berörda instanser i staden och de fackliga organisationerna utarbeta ett förslag till krav för anställningsvillkor och arbetsmiljö vid offentlig upphandling. Inom staden pågår redan ett antal olika initiativ för att ställa krav på personalens anställningsförhållanden och för att förebygga att sådana krav helt åsidosätts genom användning av svart arbetskraft.

Vid stadsledningskontorets upphandlingsenhet pågår arbete för att upptäcka och förebygga användning av svart arbetskraft hos stadens leverantörer. Diskussioner förs med arbetsgivarorganisationer som har ett intresse av att komma åt problemet med illojal konkurrens från företag som inte följer gällande lagar och regler. Upphandlingsenheten har också tagit initiativ till kontakter med skattemyndigheten för att diskutera ett ökat samarbete i samband med kontroller och misstankar om förekomst av svart arbetskraft.

När det specifikt gäller kravet på kollektivavtalsliknande villkor så har ett försök med sådana krav genomförts i en upphandling vid ett av stadens bolag, AB Svenska Bostäder. Bolagets kravställande har tillämpats i samband med en upphandling av städtjänster, bygger på att särskilda kontraktsvillkor införts i samband med upphandlingen enligt den modell som diskuteras ovan. De krav som ställts ett antal krav som baseras på kollektivavtal.

I praktiken fungerar modellen på så sätt att ett mindre antal särskilda kontraktsvillkor anges gälla för uppdragen och bifogas förfrågningsunderlaget. Till villkoren hör också en branschpassad bilaga till i vilken ett urval av kollektivavtalens villkor omformulerats som särskilda kontraktsvillkor.

Förslag till åtgärder

Som framkommit ovan finns behov av att den aktuella modellen görs föremål för vidare prövning innan den tillämpas rutinmässigt i alla stadens upphandlingar. Ett försiktigt införande gör det möjligt att hantera eventuella klagomål från leverantörer och branschorganisationer, samt att anpassa modellen efter vägledande rättspraxis innan den införlivas i stadens ordinarie upphandlingspolicy.

Vidare måste kontrollmetoderna i samband med uppdragens genomförande utvecklas för att de uppställda villkoren skall efterlevas och vinna trovärdighet. Ett antal fackförbund (Svenska bygnadsarbetarförbundet, Svenska elektrikerförbundet, Svenska Målareförbundet, Fastighetsanställdas förbund och Svenska transportarbetarförbundet) har inkommit till staden med ett erbjudande om assistans i detta avseende. Inom dessa förbund pågår ett arbete som syftar till att sprida kunskap om gällande kollektivavtal samt att uppmuntra upphandlande myndigheter att ställa krav på kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande anställningsvillkor. De aktuella förbunden erbjuder sig att utan kostnad för staden bistå med kontroller av den verksamhet där staden avtalar att kollektivavtalsliknande villkor skall gälla. Om sådan hjälp skall ianspråk tas bör formerna för denna samverkan utvecklas och utvärderas inom ramen för en försöksverksamhet.

För att denna typ kollektivavtalsliknande villkor skall kunna ställas måste de anpassas till varje enskild bransch. Dessutom måste de löpande justeras efter eventuella förändringar i kollektivavtalen. Som grund för detta pågår ett arbete med webbplatsen avtalsinformation.nu hos de fackförbund som nämnts ovan. Staden måste dock ta ett aktivt ansvar för att de kontraktsbilagor som skapas med grund i kollektivavtalen är förenliga med gällande rätt.

Arbetet med att fastställa de kollektivavtalsliknande villkoren bedöms vara omfattande mot bakgrund av att kollektivavtalen är många och komplexa, vilket gör att bedömningarna i vissa fall kan vara svåra. Det bedöms inte vara hanterbart för stadsledningskontoret att lösa detta för samtliga förvaltningars räkning inom ramen för befintligt uppdrag. Dessutom är det av vikt att de bedömningar som görs och de krav bland kollektivavtalens som väljs ut att användas som särskilda kontraktsvillkor inte varierar allt för mycket mellan olika upphandlande myndigheter, eftersom de då mycket snabbt riskerar att betraktas som handelshinder. Ett företag kan inte rimligen

förutsättas hålla olika anställningsvillkor för en och samma anställd beroende på vilken myndighet som uppdraget utförs åt.

Stadsledningskontoret anser därför att staden bör söka etablera ett samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting när det gäller utformandet av de bilagor som innehåller de särskilda kontraktsvillkoren. Sveriges Kommuner och Landsting företräder staden som arbetsgivare i andra sammanhang och bör ha den kompetens som krävs för att i varje enskilt fall avgöra vilka anställningsvillkor som bör gälla för en anställning i eller nära anslutning till en kommunal verksamhet.

Dessutom skulle ett sådant arbete skapa förutsättningar för och underlätta spridning av modellen till andra kommuner i landet. Det senare är väsentligt, inte bara av hänsyn till att fler arbetstagare skulle omfattas av kraven, utan också för att antalet leverantörer som lever upp till stadens krav kan förväntas vara större ju större den aktuella marknaden är. Därmed skapas förutsättningar för ökad konkurrens och därmed bättre utfall av stadens upphandlingar.

Inriktning för eventuellt fortsatt uppdrag

För eventuellt fortsatt arbete med krav på kollektivavtalsliknande anställningsvillkor anser stadsledningskontoret som ovan framgått att det krävs en utvidgad försöksverksamhet. Försöksverksamheten kan baseras på den modell som använts av AB Svenska Bostäder, med hänsyn tagen till vad som ovan anförts om samarbete med berörda fackförbund och med Sveriges Kommuner och Landsting.

Stadsledningskontoret har som bilaga till detta yttrande tagit fram ett utkast till vägledning på upphandlingsområdet. Vägledningen behandlar ett tänkt arbetssätt baserat på särskilda kontraktsvillkor i samband med upphandling, kombinerat med den modell för spridning av avtalsinformation och kontroller som ovannämnda förbunden kostnadsfritt erbjuder staden. Stadsledningskontoret anser att detta utkast till vägledning kan tjäna som utgångspunkt för en försöksverksamhet där det beskrivna arbetssättet provas i fler upphandlingar.

Försöksverksamheten bör av nödvändighet ges en relativt lång tid för genomförandet. Detta mot bakgrund av att upphandlingar av det aktuella slaget tar minst tre, och vanligen mer än tre, månader att genomföra från planering till tecknat avtal. Efter avtalstecknandet bör också någon tid få förflyta för att undersöka hur kontrollsystemet fungerar. Dessutom måste man vid bedömning av försöksperiodens längd ta i beaktande att stadens nämnder inte dagligen påbörjar större upphandlingar av städtjänster och/eller andra liknande större tjänsteupphandlingar.

När en försöksverksamhet är genomförd bör genomförda upphandlingar utvärderas och erfarenheter från dessa arbetas in i en uppdaterad version av de vägledande dokument som bifogas ärendet. Erfarenheter av genomförda upphandlingar redovisas av stadsledningskontoret till kommunstyrelsen. Tillsammans med denna återredovisning bör stadsledningskontoret också, under förutsättning att det fortsatt bedöms lämpligt, komma med ett förslag till hur reglerna kan arbetas in i stadens upphandlingspolicy, som utgör fullmäktiges övergripande styrande dokument för upphandlingsfrågor inom staden.

Om det under försöksverksamheten skulle uppstå problem bör berörda nämnder i samverkan med stadsledningskontoret söka finna lösningar på dessa problem. Sådana erfarenheter bör sedan arbetas in i den fortsatta försöksverksamheten liksom i stadsledningskontorets slutgiltiga förslag till policy.

En av de frågor som bör utredas vidare är också inom vilka upphandlingsområden de berörda kraven kan ställas. Det hittills prövade fallet avsåg städentreprenader. Det är dock tänkbart att under försöksverksamheten pröva kraven i upphandlingar där motsvarande krav ställs inom andra branscher. Nämndernas bedömning sammanvägt med stadsledningskontorets vidare utredning av detta bedöms vara av stor betydelse för utformningen av de slutgiltiga rekommendationerna.

Stadsledningskontorets förslag

Mot bakgrund av borgarrådet Mogerts skrivelse och vad som anförts i ärendet föreslår stadsledningskontoret kommunstyrelsen att besluta följande:

1. Kommunstyrelsen godkänner det av stadsledningskontoret framtagna utkastet till vägledning på upphandlingsområdet som grund för fortsatta försök med användning av särskilda kontraktsvillkor i stadens upphandlingar
2. Kommunstyrelsen rekommenderar stadens övriga nämnder att i samband med upphandling av byggentreprenader, verksamhet och tjänster överväga tillämpning av den modell som stadsledningskontoret föreslagit i ärendet
3. Kommunstyrelsen ger stadsdirektören följande uppdrag:
 - 3.1. att söka samarbete med andra nämnder för att genomföra försök med användning av de aktuella kontraktsvillkoren i verkliga upphandlingar
 - 3.2. att vid behov uppdatera de berörda dokumenten med utgångspunkt i de erfarenheter som görs i samband med kontraktsvillkorens tillämpning
 - 3.3. att söka samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting i syfte att kartlägga förutsättningarna för ett långsiktigt samarbete kring de särskilda kontraktsvillkorens utformning baserat på föränderliga kollektivavtal
 - 3.4. att senast sju månader efter detta beslut inkomma med en redovisning till kommunstyrelsen över de upphandlingar som genomförts och, om det vid den tidpunkten bedöms möjligt, förslag om hur rekommendationer för en generell användning av dessa kontraktsvillkor kan föras in i stadens upphandlingspolicy
4. Kommunstyrelsen anser i och med ovanstående borgarrådets skrivelse besvarad.

Anställningsvillkor och arbetsmiljö vid stadens upphandlingar

Utöver sina specifika uppdrag har stadens nämnder och bolaggstyrelser även ett särskilt ansvar som beställare. Till detta hör att tillse att företag som vill erhålla uppdrag av staden konkurrerar på lika villkor. Det inkluderar ett flertal faktorer och inte minst arbetsvillkoren för de anställda i de konkurrerande företagen.

För att säkerställa en trygg arbetsmiljö och rimliga arbetsvillkor anser jag att det är rimligt att upphandlingskraven utformas med utgångspunkt från att de svenska kollektivavtalen ska gälla. Dessa villkor bör även gälla för eventuella underentreprenörer till huvudentreprenören. För att se till att kraven uppfylls är det viktigt att få till stånd ett uppföljningsarbete på den nivå där verksamheten handläggs.

Med anledning av detta vill jag att stadsledningskontoret får till uppgift att i samråd med berörda instanser i staden och de fackliga organisationerna utarbeta ett förslag till krav för anställningsvillkor och arbetsmiljö vid upphandling.

Stockholm 2005-01-12

Roger Mogert (s)

Nr

2/2005

UTKAST 2

Särskilda kontraktsvillkor avseende personalens anställningsförhållanden hos leverantörer

Varför ställa krav på personalens anställningsförhållanden?

Vid upphandling av byggtreprenader, verksamhet och tjänster är det viktigt att se till att verksamheten sköts av leverantörer som agerar på ett kvalitativt, förtroendeingivande och affärsmässigt sätt.

Med affärsmässighet förstås bland annat att företaget följer uppsatta lagar och regler. Detta kan innefatta att leverantörer som anlitas av staden skall betala sina skatter och avgifter, och inte heller i övrigt dra nytta av svart arbetskraft. Dessutom har staden ett moraliskt ansvar för att stadens och skattebetalarnas medel hanteras på ett sådant sätt att de inte befrämjar eller finansierar brottslig verksamhet eller social dumpning. Att vissa företag som inte agerar seriöst kan vinna upphandlingar som en konsekvens av detta är en önskad och på sikt för staden skadlig situation.

Om staden inte utövar en aktiv kontroll över de företag som vinner kontrakt med staden även efter upphandlingstillfället lever upp till dessa grundläggande krav riskerar man att seriösa företag på sikt slås ut.

För att säkerställa att upphandlade leverantörer lever upp till dessa grundläggande krav, samt för att inte riskera att seriösa företag på sikt slås ut bör staden utöva viss kontroll över de leverantörer som vinner stadens upphandlingar, inte bara i samband med själva upphandlingen utan under hela avtalsperioden.

Om inga särskilda krav ställs i samband med upphandlingen är det dock svårt att komma åt problemet eftersom staden då kan ha problem med att påvisa tillräcklig grund för hävning av kontraktet. För att möjliggöra mer långtgående kontroller av personalens anställningsförhållanden och arbetsvillkor och för att staden skall kunna ställa krav utöver de krav som följer av svensk lag, krävs införande av särskilda kontraktsvillkor i samband med upphandlingen.

Kommunstyrelsen rekommenderar stadens förvaltningar att använda sig av krav som motsvarar ett urval av de krav som ställs i kollektivavtal. (Observera att detta är en annan sak än att ställa krav på att leverantören skall teckna kollektivavtal.). Dessa krav kan behandla minimilöner, arbetstidsreglering, semesterrätt, försäkringar eller andra grundläggande villkor som skall gälla för leverantörens anställda eller personal som arbetar hos dennes underleverantörer i uppdraget.

Kraven utarbetas i samarbete med flera fackförbund, som genom webbplatsen avtalsinformation.nu förser staden med information om vid varje tidpunkt gällande kollektivavtal.

Genom att fackförbunden erbjuder sig att genomföra kontroller av ställda villkor under avtalsperioden kan staden med fackförbundens hjälp på ett kostnadseffektivt sätt bevaka och kontrollera leverantörer i de fall det kan finnas anledning att misstänka missförhållanden.

Vid vilka upphandlingar skall kraven ställas?

Det är viktigt att de kontraktsklausuler som föreslås i denna vägledning används med eftertanke så att villkoren inte tillämpas i upphandlingar som de inte är avsedda för. Vid upphandling av byggtreprenader och verksamhet torde kontraktsvillkoren oftast fungera bra. Det är också lämpligt att använda klausulerna i tillämpliga delar vid upphandling av tjänster. Vid varuupphandling är det däremot oftast inte lämpligt att ställa denna typ av krav. Vid varje upphandling bör en aktiv bedömning av lämpligheten i att ställa vart och ett av kraven göras.

Vägledande för denna bedömning bör vara bland annat lagen om offentlig upphandling. För särskilda kontraktsvillkor gäller som för andra villkor att de måste vara relevanta i förhållande till föremålet för upphandlingen, och att de inte får vara diskriminerande. Det är också av vikt att de krav som ställs avser föremålet för upphandlingen (till exempel den upphandlade entreprenaden/tjänsten) och inte på tillverkningsprocessen eller delar av leverantörens verksamhet som inte berör föremålet för upphandlingen.

Seriositetskontroll i samband med upphandlingen

Upphandlande myndigheter har relativt goda möjligheter att ställa krav på leverantörer i samband med upphandlingen. Dessa möjligheter bör även fortsättningsvis användas för att stänga ute uppenbart oseriösa leverantörer från upphandlingen. Vid öppen, selektiv och förhandlad upphandling regleras denna möjlighet genom LOU 1. kap §17-18 samt förordningen om bevis vid offentlig upphandling (SFS 1998:1364). Vid förenklad upphandling och urvalsupphandling följer motsvarande bestämmelser av 6 kap §9.

För kontroll av betalda skatter och avgifter i samband med upphandlingar rekommenderar stadsledningskontoret användning av Skatteverkets blankett SKV 4820.

Hur fungerar kontraktsvillkoren?

Genom användning av särskilda kontraktsvillkor ställs krav på leverantörens agerande med avseende på hur tjänsten/entreprenaden utförs under avtalstiden. De särskilda kontraktsvillkoren gäller således efter tecknandet av kontraktet och begränsas till den personal som arbetar i uppdrag åt staden. Det är alltså inte möjligt att ställa krav på att leverantören redan vid tidpunkten för anbudsgivning skall leva upp till de ställda kraven. Observera att uppställda krav endast får avse föremålet för upphandlingen och att de inte får avse andra uppdrag.

De rekommenderade klausulerna

Genom att föra in nedanstående klausuler i kontraktet, samt bifoga den kontraktsbilaga som finns på att hämta på avtalsinformation.nu ställs krav på stadens leverantörer som i vissa avseenden motsvarar kollektivavtalens krav.

Observera att de krav som ställs inte är krav på att leverantören skall teckna kollektivavtal, och inte heller krav på att leverantören vid varje tidpunkt skall följa de gällande kollektivavtalen. Avtalsbilagan innehåller utvalda krav på personalens anställningsförhållanden, hämtade från de kollektivavtal som gäller vid tidpunkten för kontraktet/upphandlingen. De krav som ställs på leverantören vid upphandlingstillfället och förändras inte under avtalstidens gång, även om förändringar i kollektivavtalen sker. Endast de villkor som gäller vid upphandlingstillfället äger tillämplighet i det aktuella uppdraget.

Genom att teckna ett samarbetsavtal med det fackförbund som ansvarar för kollektivavtalet kan staden få hjälp med kontroller avseende avtalsuppfyllelse. Kontroll skall endast ske när staden så beslutar, och skall följa de rutiner som finns i stadens avtalsmall avseende överenskomelse om stöd vid uppföljning. Detta gäller under förutsättning av att ovannämnda mall används.

Att tänka på vid användning av särskilda kontraktsvillkor

Vid användning av särskilda kontraktsvillkor är det viktigt att tänka på följande:

- Användningen av särskilda kontraktsvillkor måste framgå redan i annonsen.
- De exakta kontraktsvillkoren måste framgå av förfrågningsunderlaget och får inte presenteras i efterhand (i samband med avtalstecknandet).
- De särskilda kontraktsvillkoren får endast utvärderas genom inkrävande av en försäkran från anbudsgivaren, där denne intygar att anbudsgivaren under leveransen kommer att leva upp till de särskilda kontraktsvillkoren. Bevis för att så verkligen är fallet får först inkrävas under kontraktets löptid, dvs *inte* i samband med upphandlingen
- När de särskilda kontraktsvillkoren tillämpats i samband med upphandlingen får staden inte under kontraktperioden göra avkall på eller förhandla bort dessa villkor, eftersom en förändring skulle innebära ett åsidosättande av förutsättningarna i upphandlingen. För att de särskilda kontraktsvillkoren skall ha verkan krävs att avtalsuppföljning görs på ett aktivt sätt. Denna kan göras genom stadens egen försorg eller av någon annan som utför kontrollen på uppdrag av staden. Vid användning av de krav som nämns i denna vägledning kan – som framgår ovan – avtal avseende uppföljning tecknas med aktuella fackförbund.

Förslag till skrivning i annons, förfrågningsunderlag och kontrakt

Vid upphandling över tröskelvärdena och vid användning av EGT:s blankett för upphandling inom den klassiska sektorn kan kontraktsvillkoren anges genom att följande text under punkten

VI.4 Övrig information:

”Krav ställs genom särskilda kontraktsvillkor på personalens anställningsvillkor vid tjänsternas utförande., se vidare förfrågningsunderlaget.”

Vid förenklad upphandling skall samma text föras in i annonsmanuset på lämplig plats, till exempel (vid användning av Anbudsjournalens annonsmallar) under punkten *II.10 Övrig information.*

I förfrågningsunderlaget skall åter anges att särskilda kontraktsvillkor förekommer. Detta bör anges i anslutning till texter om krav på tjänsten och tjänstens utförande.

I förfrågningsunderlaget skall ingå kommersiella villkor där de särskilda kontraktsvillkor som föreslås nedan (eller ett urval av dessa anpassat för den aktuella upphandlingen) specificeras.

Särskilda kontraktsvillkor

Nedan föreslås text som kan användas för att ställa krav på anställningsvillkor, redovisning av underentreprenörer samt krav på leverantören med avseende på förbud mot svart arbetskraft.

Observera att det är du som upphandlare som i samverkan med din förvaltningsledning och/eller nämnd som ansvarar för att de krav som ställs är tillämpliga på just din upphandling.

För att få avsedda effekter enligt rubrikerna nedan kan följande klausuler föras in i avtalsutkastet vid upphandlingen, och i kontraktet vid avtalstecknandet:

Generell skrivning

Följande text bör ingå i förfrågningsunderlaget, samt i inledningen till den del av kontraktet som innehåller någon eller alla nedan föreslagna klausuler:

”För entreprenaden/uppdraget gäller särskilda kontraktsvillkor enligt § xx-nn nedan.”

Därefter följer särskilda kontraktsvillkor utvalda med hänsyn till uppdraget.

Kontroll av underleverantörer

Dessa omfattar krav på redovisning av underleverantörer i syfte att undvika att regler som ingår i kontraktet såväl som skatteregler inte skall kunna kringgås genom användning av underleverantörer i så många led att staden till slut förlorar kontrollen över personalens anställningsvillkor hos underleverantören.

”Underleverantörer i *alla led* skall redovisas och vara godkända av beställaren innan beställning tecknas. Ett absolut krav från beställaren är att valda underleverantörer fullgjort och fullgör sitt s.k samhällsansvar, dvs betalar skatter, arbetsgivaravgifter, mervärdesskatt etc. Det åligger leverantören att kontrollera och redovisa underleverantörers f-skattebevis. Leverantören garanterar att dess underleverantörer uppfyller kraven enligt de särskilda kontraktsvillkoren angivna under punkterna XX -- NN.”

Punkten XX – NN ovan bör naturligtvis anges utifrån hur övriga nedan föreslagna kontraktsklausuler förs in i avtalsutkastet.

Krav på kollektivavtalsliknande villkor för anställda

Nedan föreslås en klausul som gör det möjligt för den upphandlande enheten att förebygga social dumping genom lönekonkurrens eller i övrigt orimliga anställningsvillkor.

Klausulen ställer krav på att leverantören skall erbjuda all personal lägst de anställningsvillkor (avseende lön, arbetstid m.m.) som tillämpas i för branschen gällande kollektivavtal, vid tidpunkten för upphandlingen. Observera att en förändring av kollektivavtalen under avtalstidens gång *inte* medför en förändring av de krav som ställs på leverantören. Denne omfattas av de krav som ställts i kontraktet, vilka skall motsvara de krav som kunde ställas vid tidpunkten för upphandlingen.

Dessa villkor specificeras mer noggrant i den bilaga X som omnämns nedan. Bilagan innehåller ett urval av villkoren i kollektivavtalet, i den mån de är tillämpliga i samband med upphandling av tjänst/entreprenad. Observera att olika bilaga X skall användas för olika branscher. Bilaga X kan hämtas från fackförbundens webbplats avtalsinformation.nu.

”Leverantören skall för personal som omfattas av kollektivavtal enligt bilaga X, tillämpa lägst de arbets- och anställningsvillkor som framgår av bilagan. Om kollektivavtal enligt bilaga X inte träffats, skall leverantören för anställda, som enligt gränsdragningsbestämmelserna i de enligt bilaga X tillämpliga branschavtalen skulle ha omfattats av dessa kollektivavtal, tillämpa lägst de arbets- och anställningsvillkor som framgår av bilagan X.”

Förbud mot svart arbetskraft

Skulle en leverantör visa sig använda svart arbetskraft så kringgås naturligtvis de ställda kraven på anställningsförhållanden. Det bör därför tydliggöras att även användning av svart arbetskraft utgör ett brott mot avtalet:

”Leverantören förbinder sig att inte anlita s k svart arbetskraft. Med svart arbetskraft avses personer för vilka leverantörens inte innehåller och inbetalar källskatt och arbetsgivaravgifter i enlighet med gällande lag därom.”

Förbud mot felaktig

användning av f-skatt

Precis som i fallet med svart arbetskraft kan krav på anställningsförhållanden kringgås genom att man inte anställer personal, utan låter personalen arbeta som egna företagare och underleverantörer till leverantören. Om sådant arbete utförs under anställningsliknande förhållande är det en felaktig användning av den skattsedel som är avsedd för företagare (f-skattsedeln). Du kan läsa mer om f-skatt på skatteverkets hemsida <http://www.skatteverket.se/>, under ”Sökord A-Ö”.

Det i stadens avtal rekommenderade kontraktsvillkoret formuleras:

”Normalt sett är arbete som utförs i osjälvständiga former att klassa som utfört av arbetstagare även om det sker av s.k uppdragstagare som har F-skattsedel. Leverantören förbinder sig att inte anlita arbetskraft med F-skattsedel som uppdragstagare i de fall denne är att anse som arbetstagare.”

Krav på namngiven

och identifierbar personal

För att möjliggöra uppföljning av att ovanstående villkor följs måste den personal som arbetar i uppdraget ständigt vara identifierbar, så att det är möjligt att kontrollera att den personal som arbetar är den personal som finns på tjänstgöringslistor och som leverantören har träffat anställningsavtal med.

Frågan om identifiering är också viktig ur andra aspekter. Till exempel är det en säkerhetsfråga att veta vilka personer som vistas i lokalerna i händelse av att stöld eller andra brott begås. Kravet på identifiering kan också förväntas ha en i sig avskräckande effekt för den som arbetar under oriktiga anställningsförhållanden, eftersom identifiering är något som den som arbetar svart eller som illegalt vistas i landet försöker undvika.

Kravet ställs lämpligen på följande sätt:

Leverantörens anställda skall vara försedda med namnbrickor och identitetshandlingar. Leverantören skall föra förteckning med namn och personnummer över samtliga anställda verksamma enligt avtalet och även namn på underleverantörers anställda. Förteckningen skall tillställas beställaren av leverantören innan arbetet påbörjas och på särskild begäran. Beställaren, eller den beställaren sätter i sitt ställe, äger rätt att när som helst, utan förvarning, kontrollera leverantörens och dess underleverantörers anställda samt arbets- och anställningsvillkoren för dessa.

Kravet på en förteckning över personalen på förhand gör det möjligt för platschef/föreståndare att kontrollera att den person som kommer till arbetsplatsen också är den person som har rätt och anledning att vistas där.

Slutet på skrivningen reglerar beställarens rätt till kontroller och är ett sätt att skapa rättsliga förutsättningar för de kontroller som staden eller den staden utser (i detta fall facket) måste kunna genomföra för att tillse att övriga klausuler i avtalet efterlevs.

Bilaga till kontraktet
via avtalsinformation.nu

Ovanstående förslag till kontraktssinnehåll förutsätter en Bilaga X. Bilaga X skall vara godkänd av staden men distribueras av staden i samarbete med ett antal fackförbund genom webbplatsen www.avtalsinformation.nu.

Bilagan utgör en sammanställning av de senast gällande anställningsvillkoren enligt kollektivavtal formulerade på ett sådant sätt att de går att använda som kontraktsvillkor vid upphandling. Bilagan innehåller således det utdrag ur kollektivavtalens krav som kan ställas som särskilda kontraktsvillkor i stället för krav på tecknat kollektivavtal.

Uppföljning och kontroll

Det är viktigt att den upphandlande enheten löpande kontrollerar att alla de villkor som finns inskrivna i kontraktet uppfylls under hela kontraktstiden. Om den upphandlande enheten låter brott mot avtalet passera utan åtgärd finns risk både för att en tredje part anser att förutsättningarna i upphandlingen frångåtts, och för att staden försitter sin rätt enligt avtalet genom förfarandet i praktiken godkänns utan att de aktuella villkoren är uppfyllda. Detta kan avtalsrättsligt vara att betrakta som att man ger upp rättigheterna i avtalet.

För att möjliggöra en aktiv kontroll av upphandlade leverantörer erbjuder fackförbunden bakom avtalsinfo.nu kostnadsfri hjälp med kontroller av att dessa uppfyller de sociala krav fastställt i kontraktet. Kontrollen innebär att förbunden på uppdrag av staden söker upp den plats där leverantörens personal och underleverantörer utför uppdraget för att kontrollera vilka personer som deltar i utförandet av uppdraget och vilka anställningsavtal som träffats med dessa.

Fackförbundens kontroller bör regleras av ett avtal mellan staden och fackförbundet, där det framgår på vilket sätt kontrollerna skall gå till, i vilka avseenden fackförbundet har rätt att företräda staden samt vilken dokumentation kontrollen skall resultera i. Som bilaga till denna vägledning finns ett förslag till sådant avtal. Avtalsmallen finns även det att ladda hem från avtalsinformation.nu. Det är lämpligt att ingå en sådan kontrollöverenskommelse per upphandlat avtal som skall kontrolleras. Inför varje kontroll bör staden sedan skriftligen dokumentera beställningen av kontrollen, till exempel via e-post eller fax (som naturligtvis diarieförs).

Kontrollerna bör genomföras regelbundet, men inte nödvändigtvis med så fasta intervall att leverantören kan förutse den exakta tidpunkten för kontrollen. De kan dessutom initieras vid misstanke om att oegentligheter förekommer vid arbetsstället. Sådan misstanke kan bygga på tips eller på iakttagelser gjorda av kommunens personal eller av personal som arbetar för leverantören.