Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2014-11-05

LS 1309-1153
LS 1312-1540
LS 1312-1541

Landstingsstyrelsen

Motioner av Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) om anställningstrygghet (2013:27) och om krav på kollektivavtal i samband med landstingets upphandlingar (2013:28) samt av Paul Lappalainen m.fl. (MP) om införande av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar (2013:17)

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Tre motioner som behandlar anställningsförhållanden i samband med upphandlingar.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen föreslå landstingsfullmäktige besluta

att avslå motionerna 2013:17, 2013:27 och 2013:28.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholms läns landsting bedriver ett ambitiöst mångfalds-, jämlikhets- och jämställdhetsarbete. Syftet är att motverka diskriminering genom att värna lika möjligheter och rättigheter oavsett ålder, kön, etnisk tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning, religion eller annan trosuppfattning.

SLL:s pågående arbete i kombination med diskrimineringslagen utgör ett tillräckligt skydd mot diskriminering. Att införa en generell antidiskrimineringsklausul i samtliga landstingets upphandlingar skulle ta omfattande administrativa resurser och kostnader i anspråk. Införandet av en sådan klausul skulle enligt motionären även medföra en paragraf om att leverantören åläggs en skyldighet att följa upp huruvida leverantörens

underleverantörer uppfyller gällande antidiskrimineringslagstiftning. Detta skulle medföra en orimlig extra arbetsbörda för leverantörerna med risk för betydande extra kostnader och merarbete i form av rättsliga prövningar och skadeståndsprocesser.

I motionen om anställningstrygghet i samband med upphandlingar föreslås att Stockholms läns landsting ska ställa krav på att personalövertagande införs som norm i samband med upphandlingar. Den viktigaste uppgiften för Stockholms läns landsting är att tillhandahålla länets invånare en väl fungerande hälso- och sjukvård och kollektivtrafik av hög kvalitet. I det arbetet är landstingets medarbetare helt avgörande. De förslag som motionären framför möter dock hinder som omöjliggör ett dylikt krav som norm.

Det handlar dels om definitionen av när det föreslagna kravet ska tillämpas. I de flesta fall innebär en offentlig upphandling en så kallad verksamhetsövergång, vilket innebär att bestämmelser om personalövertagande enligt Lagen om anställningsskydd (LAS) redan gäller, således föreligger krav på personalövertagande genom befintlig lagstiftning. Om den offentliga upphandlingen inte utgörs av en verksamhetsövergång är det inte rimligt att ställa ett generellt krav på personalövertagande i alla offentliga upphandlingar. Det innebär att en kvalificerad bedömning måste göras i varje enskilt fall huruvida det är möjligt att ställa krav på personalövertagande eller ej.

I en av motionerna framgår att Stockholms läns landsting ska ställa krav på kollektivavtal i samband med upphandling och när avtal träffas. Motionärerna föreslår även att kollektivavtal ska gälla för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan.

I SLL:s upphandlingspolicy framgår att det i varje enskild upphandling ska göras ett ställningstagande om det vid upphandlingen ska ställas krav på att leverantören antar den av landstinget antagna ”Uppförandekod för leverantörer”. I uppförandekoden framgår att samtliga tjänster som levereras till Sveriges regioner och landsting ska vara framställda under förhållanden som är förenliga med den arbetsrätt och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet.

Mot denna bakgrund föreligger redan en ordning med syfte att säkerställa att leverantörerna uppfyller de sociala kraven. Uppföljning av att kraven efterlevs sker genom dialog, transparens och öppen samverkan mellan SLL och leverantören. Det handlar om att dokumentation begärs in, att revisioner utförs på plats och att åtgärdsplaner granskas. Inte minst

uppmanas leverantörerna att vidta lämpliga åtgärder för att innehållet i uppförandekoden implementeras, såväl i den egna verksamheten som i leverantörskedjan.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 22 oktober 2014
Motion 2013:17
Motion 2013:27
Motion 2013:28
Hälso- och sjukvårdsnämndens protokollsutdrag den 20 oktober 2014, § 9 med MP- och V-ledamöternas muntliga reservation
Hälso- och sjukvårdsförvaltningens tjänsteutlåtande den 5 september 2014
Hälso- och sjukvårdsnämndens protokollsutdrag den 20 oktober 2014, § 10 med S- och V-ledamöternas reservation och
MP-ledmotens muntliga reservation
Hälso- och sjukvårdsförvaltningens tjänsteutlåtande den 23 september 2014
Trafiknämndens protokollsutdrag den 7 oktober 2014 med
S- och V-ledamöternas reservation
Trafikförvaltningens tjänsteutlåtande den 23 september 2014

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektörens stab

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-10-22

LS 1309-1153
LS 1312-1540
LS 1312-1541

Handläggare:
Clara Wahren

Landstingsstyrelsen

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -10- 23
Dnr. LS1309-1153

LS1312-1540
LS1312-1541
Rote I

Motioner av Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) om anställningstrygghet (2013:27) och om krav på kollektivavtal i samband med landstingets upphandlingar (2013:28) samt av Paul Lappalainen m.fl. (MP) om införande av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar (2013:17)

Ärendebeskrivning

Tre motioner som behandlar anställningsförhållanden i samband med upphandlingar.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 22 oktober 2014
Motion 2013:17
Motion 2013:27
Motion 2013:28
Hälso- och sjukvårdsnämndens protokollsutdrag den 20 oktober 2014, § 9 med MP- och V-ledamöternas muntliga reservation
Hälso- och sjukvårdsförvaltningens tjänsteutlåtande den 5 september 2014
Hälso- och sjukvårdsnämndens protokollsutdrag den 20 oktober 2014, § 10 med S- och V-ledamöternas reservation och
MP-ledmotens muntliga reservation
Hälso- och sjukvårdsförvaltningens tjänsteutlåtande den 23 september 2014
Trafiknämndens protokollsutdrag den 7 oktober 2014 med
S- och V-ledamöternas reservation
Trafikförvaltningens tjänsteutlåtande den 23 september 2014

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige besluta

att avslå motionerna 2013:17, 2013:27 och 2013:28.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
I tre motioner som behandlar offentliga upphandlingar utifrån antidiskriminerings- och anställningsperspektiv kräver motionärerna att landstinget inför ytterligare regler och krav vid offentliga upphandlingar. Landstinget arbetar idag med dessa frågor och ett nytt EU-direktiv om offentliga upphandlingar ska implementeras i Sverige. Förvaltningen anser inte att det i nuläget är lämpligt att ändra de regler som finns och föreslår att motionerna ska avslås.

Bakgrund
Paul Lappalainen m.fl. (MP) har lämnat en motion(2013:17) om att införa en antidiskrimineringsklausul i landstingets offentliga upphandlingar. Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) har dels lämnat en motion (2013:27) om att uppdra åt landstingsstyrelsen att utarbeta gemensamma krav vid upphandlingar om personalövertagande som norm för Stockholms läns landsting dels en motion (2013:28) om att utarbeta en ny upphandlingspolicy som tydligt ställer krav på svenska kollektivavtal för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan samt genomföra en översyn av policy och reglemente för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft.

Arbetet mot diskriminering har en naturlig utgångspunkt i deklarationen om de mänskliga rättigheterna. Där fastslås likhet människor emellan beträffande värde och rättigheter. I Sverige har dessa principer kommit till uttryck i diskrimingeringslagen (2008:567) som har till ändamål att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Motsvarande formuleringar återfinns även i Regeringsformen. I brottsbalken finns därutöver en paragraf som i specificerade fall ger möjlighet att utdöma böter eller fängelse för den som diskriminerar.

Sverige förbereder implementeringen av det nya EU-direktivet för offentlig upphandling. Landstingsstyrelsen beslutade den 16 september 2014 (LS 1407-0870) att lämna in ett remissyttrande över delbetänkandet Nya regler om upphandling (SOU 2014:51) och departementspromemorian Nya regler om upphandling (Ds 2014:25). I landstingets remissyttrande sägs bland annat:

”Landstinget tillstyrker utredningens förslag att bestämmelserna i de nya direktiven bör genomföras genom bestämmelser som anger att en upphandlande myndighet eller enhet ska vidta de särskilda eller övriga lämpliga åtgärder som de nya lagarna tillåter för att säkerställa att leverantörer som har tilldelats kontrakt fullgör kontrakten i enlighet med tillämpliga miljö- social- och arbetsrättsliga skyldigheter. Utredningen noterar att tecknat eller tecknande av kollektivavtal inte är ett tillåtet krav i en upphandling. Dock är det möjligt att ställa krav på villkor som följer av ett representativt kollektivavtal som täcker det aktuella arbetet och under de förutsättningar som upphandlingsutredningen 2004 redogjorde för i sitt slutbetänkande. Landstinget delar utredningens uppfattning att de möjligheter som redan har funnits att ta sociala m.fl. hänsyn genom denna skrivning ytterligare förtydligas och utvidgas.”

Hälso- och sjukvårdsnämnden och trafiknämnden har yttrat sig över motionerna.

Överväganden
I de allmänna krav som ställs vid offentliga upphandlingar finns det obligatoriska kravet att följa lagar, föreskrifter, riktlinjer och policyer. Mot bakgrund av det anser förvaltningen att motionärens krav på antidiskriminering redan är uppfyllt i Stockholms läns landsting.

Vad gäller krav på svenska kollektivavtal vid offentliga upphandlingar är det inte klart exakt hur det nya EU-direktivet kommer att implementeras i svensk rätt. Mot bakgrund av det anser förvaltningen att det är olämpligt att nu ändra landstingets regler på detta område. Förvaltningen följer vad som händer i frågan nationellt.

När verksamheter byter huvudmän i samband med upphandlingar är det idag det normala att personalen övergår till den nya verksamheten. Det finns en samsyn bland de stora aktörerna, vilket i sin tur gynnar både anställda och i förlängningen patienter, resenärer och andra brukare av landstingets tjänster. Frågan om övertagande av personal är i dagsläget en fråga mellan de inblandade parterna, och frågans lösning beror även på om det juridiskt är en verksamhetsövergång eller inte. Det finns kriterier för vad som anses vara en verksamhetsövergång och det är en bedömning som kan göras i domstol.

Förvaltningen arbetar löpande med att kontrollera och hitta bättre metoder för att säkerställa att de leverantörer och underleverantörer som anlitas uppfyller grundläggande krav, som att inte anlita svart arbetskraft.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet har inga direkta ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Stockholms läns landsting
miljöpartiet de gröna

MOTION
2013-09-17

Ankom
Stockholms läns landsting
2013 -09- 17
Dnr. LS 1309-1153

2013:17
Rofel I

Motion av Paul Lappalainen (mp) om införandet av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar - ett konkret verktyg för lika rättigheter och möjligheter

20130913

Motion av Paul Lappalainen (mp) m fl om införandet av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar - ett konkret verktyg för lika rättigheter och möjligheter

En variant på denna motion lämnades in för länge sedan (ca 13-14 år sedan) till Stockholms läns landsting. Behandlingen av frågan tog många år - ca 6-7 år. Den behandlades så väl att trots stödet i fullmäktige - den försvann. Kanske in i något större. Vi har en stor upphandlingspolicy som berör inte bara diskriminering utan mänskliga rättigheter i stort. Det är inget fel i detta. Men huvudansatsen verkar vara brister i mänskliga rättigheter i andra länder. Detta gör att den hävningsklausul som är kopplade till policyn riskerar att anses av en domstol som för brett och omfattande för att vara tillämpbar - i synnerhet om det ska tillämpas även på företag i Sverige som diskriminerar.

En hel del har hänt i frågan under som senaste 13 år. Bland annat har det klargjorts i Lagen om offentlig upphandling

> 1 kap. 9 a § LOU
> Upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.
> (Motsvarande bestämmelse finns i 1 kap 24 a § LUF.)
>
> Särskilda villkor för fullgörande av kontrakt
> 13 § En upphandlande myndighet får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt skall fullgöras. Dessa villkor skall anges i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget.

Dessutom har staten antagit en Förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt. Den föreskriver att de 30 största statliga myndigheter skall införa antidiskrimineringsvillkor i sina större upphandlingar

> 4 § I kontrakt som tilldelas en leverantör av en tjänst eller byggentreprenad i Sverige enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster ska myndigheten ställa upp villkor som ska ha till ändamål att motverka diskriminering hos leverantören, om kontraktet

1. har en löptid på åtta månader eller längre och
2. har ett beräknat värde på minst 750 000 kr.

Dessa förändringar har stimulerats fram bland annat pga har tydliggjort att sådana hänsyn är möjliga eftersom en del upphandlingsexperter i olika medlemsstater har hävdat att sådana hänsyn skulle vara olagliga.
Eftersom utvecklingen har gett ännu starkare stöd jämfört med när jag först la förslaget för 13-14 år sedan föreslår jag klausulen nedan, som fanns i Det blågula glashuset: strukturell diskriminering i Sverige SOU 2005:56 införs i landstingets alla upphandlingar.

Landstingets klausul bör formuleras på följande sätt:

§1. Leverantören skall i sin verksamhet i Sverige följa vid varje tillfälle i Sverige gällande antidiskrimineringslagstiftning. De lagar som f.n. avses är diskrimineringslag (2008:567) och 16 kap. 9 § brottsbalken.

§ 2. Leverantören är under avtalstiden skyldig att på begäran av den upphandlande enheten skriftligen redovisa de åtgärder, upprättade planer m.m. som vidtagits med anledning av förpliktelserna i § 1. Uppgifterna skall redovisas till den upphandlande enheten en vecka efter begäran därom om inte annat överenskommits i det enskilda fallet.

§ 3. Leverantören skall, om denne använder underleverantör, i sina kontrakt med denne ålägga underleverantören den skyldighet som anges i § 1 ovan. Leverantören svarar gentemot den upphandlande enheten för underleverantörers brott mot antidiskrimineringslagarna i § 1. Leverantören skall också tillse att den upphandlande enheten på begäran kan ta del av underleverantörs åtgärder, planer m.m. i enlighet med § 2.

§ 4. Eftersom det är av mycket stor betydelse för den upphandlande enheten att dess leverantörer lever upp till grundläggande demokratiska värderingar skall ett brott mot förpliktelserna i §§ 1-3 anses utgöra ett väsentligt kontraktsbrott. Den upphandlande enheten äger därför rätt att häva avtalet om leverantören, eller dennes underleverantör, bryter mot villkoren i §§ 1-3. Avtal skall emellertid inte hävas om leverantören omedelbart vidtar rättelse eller andra åtgärder i syfte att uppnå efterlevnad av de i § 1 nämnda lagarna eller om överträdelsen anses som ringa.

När det gäller motivering är följande text från min gamla motion till stor del lika aktuell - eller än mer aktuell med tanke på hur mycket mer av våra skattemedel förmedlas till den privata sektorn idag jämfört med för 13-14 år sedan.

>> Trots ett omfattande jämställdhetsarbete är fortfarande många kvinnor diskriminerade på arbetsmarknaden i Sverige. Integrationsarbetet har inte heller lyckats eftersom många välkvalificerade invandrare alltjämt sorteras bort inom arbetslivet. Denna diskriminering är inte bara ett brott mot den mänskliga rättigheten att slippa diskriminering p g a kön eller etnisk bakgrund; den är också ett enormt ekonomiskt slöseri!

Det är hög tid för politiker, inklusive lokalpolitiker, att sätta det offentligas ekonomiska tyngd bakom sina ord om mänskliga rättigheter. För detta krävs en öppenhet inför att använda nya politiska styrmedel. Att koppla an till diskrimineringslagstiftningen vid landstingets offentliga upphandlingar är en konkret och effektiv åtgärd mot diskriminering pga bl a kön och etnisk bakgrund. Detta kan göras genom att sätta in en antidiskrimineringsklausul i upphandlingsavtalen. Klausulen innebär att entreprenören åtar sig att inte bryta mot gällande antidiskrimineringslagar, och om så sker har landstinget rätt att häva avtalet. Sådana klausuler har framgångsrikt använts i flera andra länder, däribland England, Kanada och USA.

Antidiskrimineringsklausuler har främst ett preventivt och stävjande syfte. Det är ett sätt att använda marknadens egna verktyg för att gå mot ett mål alla medborgare är förtjänta av. Om landstinget som kund uttrycker ett önskemål och förklarar att företagaren annars kan förlora kontraktet får företagaren ett starkt incitament att motverka diskriminering.

Antidiskrimineringsklausuler är ett sätt för politiker att visa ansvar

Idag då fler och fler offentliga uppgifter utförs av privata aktörer är det av allt större vikt att politiker använder den här typen av politiska styrmedel. Att lägga ut verksamhet på entreprenad kan annars leda till att politiker avsvär sig ansvaret för hur en verksamhet bedrivs. Miljöpartiet anser att på samma sätt som man skall kräva att en upphandlad verksamhet uppfyller vissa kvalitetskriterier skall man kräva att diskriminering inte förekommer i verksamheten. Politiker ska i princip ta samma ansvar för verksamheter som bedrivs i offentlig regi som när verksamhet är utlagd på entreprenad. Genom att ta ett sådant konkret ansvar kan politiker också visa att de förtjänar ett förtroende från dem som utsätts för diskriminering. Man kanske kan bryta en del av den uppgivenhet som idag finns vad gäller jämställdhetsarbete. I integrationsarbetet måste de som riskerar att utsättas för etnisk diskriminering våga lita på att de kommer att behandlas på lika villkor. För t ex föräldrar med invandrarbakgrund skulle det kunna vara en avgörande skillnad i hur de satsar på sina barns språkinlärning och skolgång om de har en stark tro på att deras barn verkligen kommer att behandlas på lika villkor. Om politiker kan inge hopp om att samhället ger likvärdiga möjligheter för människor oberoende av etniskt bakgrund så kan dagens trend med ökad segregation brytas.

Skattemedel ska inte gå till företag som diskriminerar

Politiker skall kunna understryka hur viktigt det är att skattemedel inte går till företag som diskriminerar.

Att konstatera att det finns lagar som förbjuder diskriminering av olika slag räcker inte. Om det tydliggörs i avtal att det offentliga inte accepterar diskriminering kommer entreprenören att lägga en helt annan vikt vid detta i sin verksamhet. I SOU 1997:174 förordar utredningen offentliga myndigheters användning av sådana klausuler som ett effektivt komplement till gällande diskrimineringslagstiftning.

Företagen drivs till bättre kvalitet

Moderna företag kommer att inse vikten av att hantera eventuella diskrimineringsproblem för att tillgodose kundens önskemål. En vara och, i ännu högre grad, en tjänst rymmer inte enbart ekonomiska utan också sociala dimensioner. Kan en entreprenör leverera den höga kvalitén på gods och tjänster som krävs om det visar sig att han är villig att avstå från den bästa arbetskraften genom köns- eller etnisk diskriminering? Genom att vara raka på denna punkt i vårt upphandlingsarbete värnar vi ekonomin.

EU:s direktiv och svensk lag för offentlig upphandling möjliggör användandet av antidiskrimineringsklausuler

I en s k vitbok från EU-kommissionen (DG XV, 11 mars 1998) understryks vikten av att eftersträva bästa möjliga kvalitet i offentlig service och att ge skattebetalarna största möjliga valuta för pengarna.

Kommissionen lyfter fram den offentliga upphandlingens sociala aspekter och pekar på Amsterdamfördragets prioritering av insatser mot bl a diskriminering pga kön eller etnisk bakgrund.

Kommissionen pekar vidare på att EU:s direktiv för offentlig upphandling föreskriver att man kan utesluta kandidater som bryter mot rådande sociallagstiftning, inklusive diskrimineringslagstiftning, förutsatt att man inte diskriminerar andra EU-företag. I vitboken redovisas även delar av EG-domstolens rättspraxis där man godkänt villkor om att entreprenören gör åtaganden av social karaktär som t ex har till syfte att främja anställning av kvinnor eller underlätta situationen för missgynnade grupper. Den svenska lagen om offentlig upphandling bygger helt på EU:s direktiv. Kommissionen åtog till och med att för egen del utnyttja upphandlingsprocessen på ovannämnda sätt och uppmanade medlemsstaterna att göra detsamma. (Här bör det påpekas att klargörande i EU:s upphandlingsdirektiv under senare år att klargjorts för att röja undan all tvivel om möjligheten att ta sociala hänsyn. Det är detta som ledde till klargöranden som numera finns i LOU.)

En hävningsklausul kräver inte en lagakraftvunnen dom

Vissa anser att en hävning av ett avtal med hänvisning till brott mot diskrimineringslagstiftning borde föregås av en lagakraftvunnen dom mot entreprenören. Detta är feltänkt. Ett krav på en fällande dom skulle alltid kunna omintetgöras genom att en diskriminerande entreprenör betalar det skadestånd som krävs och får målet avskrivet.

Därutöver krävs i 'normala' affärsförbindelser t ex inte domstolens konkursbeslut för rätt att häva avtalet pga motpartens insolvens. Om det visar sig att motparten inte var konkursmässig kan han kräva skadestånd för avtalsbrott. Att häva avtalet behöver dessutom inte vara det enda alternativet. I det fall en entreprenör diskriminerar kan landstinget istället acceptera att en entreprenör reformerar sin personalpolitik.

Entreprenörer skall motiveras till att förebygga diskriminering i sina företag, inte till att undvika att bli fällda i domstol.

Miljöpartiet anser att det är viktigt att prioritera diskrimineringsfrågorna

Miljöpartiet anser att landstinget skyndsamt bör införa antidiskrimineringsklausuler i sina upphandlingar för att kraftfullt motverka diskriminering i samhället. Det skulle ge politikerna i Sveriges näst största parlament en chans att visa att de verkligen aktivt kämpar för regionens intressen vad gäller jämställdhet och integration. Att de är villiga att handla och inte bara prata. Miljöpartiet tycker det är hög tid att prioritera motverkandet av diskriminering som redan är förbjudet enligt lag, dvs pga kön, etnisk bakgrund, religion, funktionshinder och sexuell läggning.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås landstingsfullmäktige

att skyndsamt införa en antidiskrimineringsklausul i enlighet med motionen i alla landstingets offentliga upphandlingar.

Stockholm den 13 april september 2013

Paul Lappalainen (mp)

Annika Hjelm

Marie Åkesdotter (mp)

Ann-Sofi Matthiesen

Peter Eller

Stockholms läns landsting

MOTION
2013-12-03

Ankom
Stockholms läns landsting
2013 -12- 03
Dnr. LS 1312-1540

2013:27
Rotel I

Motion av Helene Hellmark Knutsson (S), Dag Larsson (S) och Erika Ullberg (S) m.fl. om anställningstrygghet

Det senaste året har flera fall av bristande anställningstrygghet för anställda inom SLL uppmärksammats. Det rör sig om verksamheter inom Stockholms läns landsting som upphandlats och där personalen inte garanteras fortsatt anställning genom sedvanligt personalövertagande. Exempel finns både inom trafik- och sjukvårdsverksamheterna.

Utvecklingen är oroväckande. För det första riskerar viktig kompetens att gå förlorad och för det andra riskerar en anställning inom någon av landstingets verksamhet att framstå som ett alltmer oattraktivt alternativ. Erfarenhet och kvalitet riskeras när lägsta pris gång på gång värderas högre.

Kompetensförsörjningen inom såväl hälso- och sjukvården som kollektivtrafiken är en av de stora framtidsfrågorna. Behovet av personal är, och kommer fortsätta att vara, stort. Att rekrytera till en bransch där anställningstrygghet och arbetsmiljö är under all kritik är svårt redan idag. Ett strategiskt politiskt ställningstagande där arbetsförhållanden ses över är därför nödvändigt för att klara framtidens behov. Redan nu finns tecken på att det blir allt svårare att rekrytera personal. I en sådan situation är det än mer angeläget att landstingets verksamheter har ett gott rykte och ses om en attraktiv arbetsmarknad. Anställningstrygghet är där en helt avgörande fråga.

Den allvarligaste konsekvensen av bristande anställningstrygghet bär arbetstagaren. Om en fast anställning hos någon av landstingets entreprenörer börjar betraktas som en lika osäker anställning som på projekt riskerar arbetstagarna mycket. Det kan bli svårt att få ta lån till bostad eller t.o.m. att teckna ett mobilabonnemang. Det är omodernt att behandla värdefull, kompetent arbetskraft med flera års erfarenhet och anställning på det viset.

Socialdemokraterna ser det som självklart att utgångspunkten vid upphandlingar är att ett personalövertagande ska ske. Det kan finnas upphandlingar där verksamheten ges ett radikalt annat innehåll och då personalövertagande inte kan ske fullt ut men det bör utgöra enstaka undantag från normen.

Inför den senaste upphandlingen av biljettkontrollen inom AB SL föreslog Socialdemokraterna att krav på personalövertagande skulle ställas. Detta röstade Moderaterna emot. Vid upphandlingen av Barn och Ungdomspsykiatrin i bland annat Järva, motsatte sig Socialdemokraterna upphandlingen just med hänsyn till

vikten av kontinuitet och trygghet för barnen med dessa behov. Detta hörsammades inte av Moderaterna utan verksamheten upphandlades och inget personalövertagande genomfördes.

Den uppkomna situationen känns därför inte slumpmässig utan som en del av ett aktivt ställningstagande från Moderaterna. Vi är däremot övertygade om att den linjen inte har stöd hos en majoritet av de politiska partierna.

Personalen hos landstingets entreprenörer har en enorm kunskap. Den kunskapen skulle kunna tas till vara på ett bättre sätt. När medarbetare ges möjlighet till ökat inflytande över sin arbetssituation ökar också kvaliteten i verksamheten. Ska Stockholms läns landstings verksamheter kunna fortsätta att rekrytera den mest kompetenta personalen krävs goda anställningsvillkor. Krav på personalövertagande som norm vid upphandlingar är ett första steg.

Med anledning av ovanstående föreslår vi landstingsfullmäktige besluta

att uppdra åt landstingsstyrelsen att utarbeta gemensamma krav vid upphandlingar om personalövertagande som norm för Stockholms läns landsting.

Stockholm den 3 december 2013

Helene Hellmark Knutsson

Dag Larsson

Erika Ullberg

Lars Dahlberg

Staffan Holmberg

Johnny Nadérus

Rolf Lindell

Conny Fogelström

Petra Larsson

Catarina Carbell

Hasan Dölek

Socialdemokraterna
FRAMTIDSPARTIET

MOTION
2013-12-03

Ankom
Stockholms läns landsting
2013 -12- 03
Dnr LS 1312-1541

2013:28
Rotel I

Motion av Helene Hellmark Knutsson (S), Dag Larsson (S), Erika Ullberg (S) och Lars Dahlberg (S) om krav på kollektivavtal i samband med landstingets upphandlingar

Stockholms läns landsting ska vid upphandling och avtal ställa krav på kollektivavtal när arbete utförs i landstinget. Krav på kollektivavtal ska gälla för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid lanstingets upphandlingar och avtal. Kravet på kollektivavtal ska gälla för alla arbetare, oavsett om de bor i Sverige eller arbetar här tillfälligt. Det är orimligt att använda människors behov av inkomst för att pressa priser och generera lägre kostnader för den offentligt finansierade sektorn. Det är en ohållbar strategi som i längden kommer att straffa både arbetstagare i Sverige och i slutändan medborgarna som skattebetalare.

I det kommande EU-direktivet om upphandling har det tydliggjorts att krav på kollektivavtal i upphandlingar inte bara är tillåtet utan nödvändigt att ställa. Krav på kollektivavtal kan även ställas på underleverantörer. Socialdemokraterna anser därmed att de frågetecken och hinder som majoriteten gav uttryck för, gällande möjligheten att ställa krav på kollektivavtal i upphandlingar, i sitt motionssvar till vår tidigare motion nu är undanröjda, se bilaga 1.

Med anledning av ovanstående föreslår vi landstingsfullmäktige besluta

att uppdra till landstingsstyrelsen att utarbeta en ny upphandlingspolicy för Stockholms läns landsting för arbete som utförs i Sverige och som tydligt ställer krav på svenska kollektivavtal för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid lanstingsupphandlingar och leverantörsavtal.

att uppdra till landstingsstyrelsenatt genomföra en översyn av policy och reglemente för internkontroll och uppföljningsrutiner för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft

Stockholm den 3 december 2013

Helene hellmark Knutsson

Lars Dahlberg

Dag Larsson

Erika Ullberg

Staffan Holmberg

Johnny Naderus

Rolf Lindell

Conny Fogelström

Petra Larsson

Catarina Carbell

Hasan Dölek

Ing-Marie Elfström

Bilaga 1. Motion av Ilija Batljan m.fl. (S) om krav på kollektivavtal vid upphandlingar och leverantörsavtal m.m.

Sverige är idag ett av de länder i EU som är sämst på att ställa sociala krav vid upphandlingar. Miljökrav i upphandlingen är en självklarhet, men samma inställning gäller inte människor. Detta trots att Sverige var ett av de länder som drev på, och fick igenom, en bättre EU-lagstiftning vad gäller arbetsvillkor i samband med offentliga upphandlingar.

Stat, kommun och landsting i Sverige köper varor och tjänster för stora summor. Den offentliga upphandlingen omgärdas av detaljerade regler. Syftet med dessa regler är att det allmänna ska få valuta för sina pengar. Både i kvantitet och kvalitet. Vi menar att inget enskilt företag ska kunna sko sig på det allmännas bekostnad genom att konkurrera med låga löner och dåliga arbetsvillkor. Vi anser att landstingets upphandlingar och leverantörsavtal ska bidra till en positiv utveckling för de egna medborgarna och för lokala företag. Upphandling ska inte försämra löne- och arbetsvillkor för arbetstagare i Sverige.

En nyligen presenterad rapport från LO visar på stora brister och dåliga arbetsvillkor för gästande arbetstagare vid upphandlad verksamhet i Sverige, framförallt vid infrastruktursatsningar. De upphandlingar som görs är oftast totalentreprenader, vilket att medför att liten hänsyn tas till beställarens önskemål när underentreprenörer anlitas. I en del av dessa fall utnyttjas det faktum att utländska tjänsteföretag inte behöver följa samma regler som företag som är etablerade i Sverige. Det har till exempel framkommit att arbetstagare i sådana företag betalas löner som inte uppgår till mer än hälften av den lön som normalt utbetalas för samma arbete. Arbetsmiljön är i många fall dålig och olycksfallsfrekvensen är hög.

Det är oacceptabelt att stat, kommun och landsting bidrar till lönedumping och en försämring av arbetsvillkoren. I längden utgör detta inte bara en fara för arbetarna i de utländska tjänsteföretag och i svenska företag utan kollektivavtal, det bidrar i allra högsta grad även till att seriösa företag får svårt att överleva. Konkurrenskraften i form av kompetens, ny teknik och produktivitet minskar till förmån för billiga arbetskraftskostnader. Den offentliga upphandlingen får således inte reduceras till en process i syfte att enbart hitta det lägsta priset på varor och tjänster. Vi anser att upphandlingen bör vara ett redskap för att omvandla samhället. Inte minst för att ställa om till hållbar utveckling. Offentlig upphandling kan användas till att utveckla ny teknik, ett område där Sverige måste ligga i framkant. En offensiv upphandling skapar utrymme för innovationer och nya produkter. Detta bidrar dessutom till att stärka

svenska företags internationella konkurrenskraft. Men då kan inte lägsta priset vara normen.

Den svenska lagstiftaren måste förmås att ta lärdom av de europeiska länder som är bättre på att använda upphandlingen i offensiva syften.

Stockholms läns landsting är en av Sveriges största upphandlande myndigheter. Under 2009 upphandlades varor, tjänster, byggnationer, renoveringar och annat för över 45 miljarder kronor. Stockholms läns landsting måste ställa lika höga sociala krav som vi gör när det gäller ekologisk och ekonomisk hållbarhet.

Lagen om offentlig upphandling är idag oklar. Tydliga riktlinjer för de som hanterar upphandlingen är nödvändig. Det behövs ett förtydligande av lagen om offentlig upphandling som möjliggör en offentlig upphandling som präglas av social och ekologisk hållbarhet. Ett sätt att få till stånd ett sådant förtydligande är att våga pröva var gränserna för möjligheterna att sätta sociala krav vid offentliga upphandlingar går.

Stockholms läns landsting ska enligt vår mening vid upphandling och avtal ställa krav på att för arbete som utförs i Sverige ska svenska kollektivavtalsenliga villkor gälla för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid lanstingsupphandlingar och avtal. Kravet ska gälla kollektivavtalsliknande villkor för alla arbetare, oavsett om de bor i Sverige eller arbetar här tillfälligt. Det är orimligt att använda människors behov av inkomst för att pressa priser och generera lägre kostnader för den offentligt finansierade sektorn. Det är en ohållbar strategi som i längden kommer att straffa både arbetstagare i Sverige och i slutändan medborgarna som skattebetalare.

Vi föreslår att landstinget anlitar extern expertis om så krävs för att utforma ett förslag till nya upphandlingsregler som inbegriper krav på arbetsvillkor minst i nivå med svenska kollektivavtal i alla upphandlingar och leverantörsavtal och även deras underentreprenörer. I den händelse att någon överklagar en upphandling och begär ett förhandsbesked från EU-domstolen bör landstinget välkomna en sådan prövning.

Med anledning av ovanstående föreslår vi landstingsfullmäktige besluta

att uppdra till landstingsstyrelsenatt genomföra en översyn av policy och reglemente för internkontroll och uppföljningsrutiner för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft

att uppdra till landstingsstyrelsen att utarbeta en ny upphandlingspolicy för Stockholms läns landsting för arbete som utförs i Sverige och som tydligt ställer krav på svenska kollektivavtalsenliga villkor för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid lanstingsupphandlingar och leverantörsavtal.

Stockholm den 4 november

Ilija Batljan (S)

Dag Larsson (S)

Helene Hellmark Knutsson (S)

Anita Johansson (S)

Johnny Nadérus (S)

PROTOKOLLSUTDRAG 8/2014
§ 9

SAMMANTRÄDESDAG
2014-10-20

Justerat Filippa Reinfeldt (M)
Petra Larsson (S)

Anslagsdatum 2014-10-20

§ 9 Yttrande över motion 2013:17 av Paul Lappalainen m fl (MP) om införande av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar – ett konkret verktyg för lika rättigheter och möjligheter

HSN 1401-0026

Ärendebeskrivning

Landstingsstyrelsen har begärt att Hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över motion av Paul Lappalainen m fl (MP) om införandet av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar - ett konkret verktyg för lika rättigheter och möjligheter.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande, 2014-09-05
Motion 2013:17 av Paul Lappalainen m fl (MP)

Yrkanden

1 Ordförandens (M) förslag för M-, FP-, KD- och C-ledamöterna om bifall till hälso- och sjukvårdsdirektörens förslag

2 Michel Silvestris (MP) och Håkan Jörneheds (V) förslag om bifall till motionen

Propositionsordning

Inför beslut ställer ordföranden proposition på yrkandena. Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

Beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

att till Landstingsstyrelsen överlämna hälso- och sjukvårdsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Reservationer
Michel Silvestri (MP) reserverar sig mot beslutet.
Håkan Jörnehed (V) reserverar sig mot beslutet.

Vid protokollet
Lisbeth Ekebom

Rätt utdraget intygas
Lisbeth Ekebom

Expedieras till:
Landstingsstyrelsen
Akten

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-09-05

HSN 1401-0026

Handläggare:
Peter Ölund

Hälso- och sjukvårdsnämnden
2014-10-16, P 9

Yttrande över motion 2013:17 av Paul Lappalainen m fl (MP) om införande av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar - ett konkret verktyg för lika rättigheter och möjligheter

Ärendebeskrivning

Landstingsstyrelsen har begärt att Hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över motion av Paul Lappalainen m fl (MP) om införandet av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar - ett konkret verktyg för lika rättigheter och möjligheter.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande, 2014-09-05
Motion 2013:17 av Paul Lappalainen m fl (MP)

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

att till Landstingsstyrelsen överlämna hälso- och sjukvårdsdirektörens förslag

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens motivering till förslaget

Arbetet mot diskriminering har en naturlig utgångspunkt i deklarationen om de mänskliga rättigheterna. Där fastslås likhet människor emellan beträffande värde och rättigheter. I Sverige har dessa principer kommit till uttryck i Diskrimingeringslagen (2008:567) som enligt lagtexten har till ändamål att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Motsvarande formuleringar återfinns även i Regeringsformen. I brottsbalken finns därutöver en paragraf som i specificerade fall ger möjlighet att utdöma böter eller fängelse för den som diskriminerar.

Utöver sanktioner som följer av lag har en upphandlande myndighet möjlighet att införa kontraktsvillkor som gäller sociala krav, till exempel krav att inte utöva diskriminering. Dessa krav kan då kopplas till sanktioner som framgår av avtalet.

Inom Stockholms läns landsting ansvarar Hälso- och sjukvårdsnämnden med stöd av Hälso- och sjukvårdsförvaltningen för upphandling av vårdtjänster enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) och lagen om offentlig upphandling (LOU). I de Allmänna villkor som regelmässigt ingår som en del i förfrågningsunderlag och vårdavtal finns en passus som innebär att vårdgivarna är skyldiga att följa lagar, föreskrifter, riktlinjer och policyer. Detta krav är obligatoriskt, ej förhandlingsbart.

Således ingår redan kravet att följa Diskrimineringslagen i de vårdavtal som upphandlas enligt LOV eller LOU.

Den som läser hela Allmänna villkor kan notera att vissa lagar lyfts fram i särskilt, till exempel Patientsäkerhetslagen. Detta kan i förstone synas vara en onödig dubblering, i och med att det generella kravet om följsamhet till lagar finns stipulerat. Erfarenhet har dock visat att det – mot bakgrund av det stora antalet lagar som gäller i Sverige – kan vara ändamålsenligt att frågor som förtjänar särskild uppmärksamhet betonas. Ett exempel på ett sådant område är patientsäkerhetsfrågorna.

Motionen pekar på ett annat område som förtjänar särskild uppmärksamhet. Detta har nära koppling till det av landstingsfullmäktige antagna handikapprogrammet "Mer än bara trösklar". Ansatserna för att skapa ett samhälle som i ännu högre grad bygger på delaktighet och inkludering gör att frågorna kring diskriminering får ytterligare aktualitet. Kravet på förbättrad tillgänglighet gäller inte bara tillgång till vård på lika villkor utan även möjlighet till deltagande i samhällslivet, inte minst genom tillgång till arbetsmarknaden. Stockholms läns landsting har en viktig roll

att spela i dessa frågor, både som arbetsgivare och som upphandlande myndighet avseende hjälso- och sjukvårdstjänster. Vid kommande översyn av avtalsmallar och standardtexter för vårdavtal bör därför möjligheten att avtalsvägen ytterligare motverka diskriminering beaktas.

Catarina Andersson Forsman
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Henrik Gaunitz
Avdelningschef

PROTOKOLLSUTDRAG 8/2014
§ 10

SAMMANTRÄDESDAG
2014-10-20

Justerat Filippa Reinfeldt (M)
Petra Larsson (S)

Anslagsdatum 2014-10-20

§ 10 Yttrande över motion 2013:27 av Helene Hellmark Knutsson m fl (S) om anställningstrygghet samt motion 2013:28 av Helene Hellmark Knutsson m fl (S) om krav på kollektivavtal i samband med landstingets upphandlingar

HSN 1401-0132

Ärendebeskrivning

Landstingsstyrelsen har begärt att Hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över motioner om anställningstrygghet respektive krav på kollektivavtal i landstingets upphandlingar.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande, 2014-09-23
Motion 2013:27 av Helene Hellmark Knutsson m fl (S) om anställningstrygghet
Motion 2013:28 av Helene Hellmark Knutsson m fl (S) om kollektivavtal

Yrkanden

1 Ordförandens (M) förslag för M-, FP-, KD- och C-ledamöterna om bifall till hälso- och sjukvårdsdirektörens förslag

2 Petra Larssons (S) förslag för S-ledamöterna (bilaga 4) med instämmande av Håkan Jörnehed (V) om bifall till
att föreslå landstingsstyrelsen att bifalla motionerna 2013:27-28
att som yttrande till landstingsstyrelsens förvaltning överlämna Socialdemokraternas förslag

3 Michel Silvestris (MP) förslag om bifall till motionen

Propositionsordning

Inför beslut ställer ordföranden proposition på yrkandena. Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

Beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

att till Landstingsstyrelsen överlämna hälso- och sjukvårdsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Reservationer
S-ledamöterna reserverar sig mot beslutet.
Michel Silvestri (MP) reserverar sig mot beslutet.
Håkan Jörnehed (V) reserverar sig mot beslutet.

Vid protokollet
Lisbeth Ekebom

Rätt utdraget intygas
Lisbeth Ekebom

Expedieras till:
Landstingsstyrelsen
Akten

Bilaga 4

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSNÄMNDEN
Socialdemokraterna

Förslag till beslut
2014-10-20
HSN 1401-0132
Ärende 10

Gällande "Yttrande över motion 2013:27 av Helene Hellmark Knutsson m fl (S) om anställningstrygghet samt motion 2013:28 av Helene Hellmark Knutsson m fl (S) om krav på kollektivavtal i samband med landstingets upphandlingar"

Det är tråkigt att Moderaterna är så ideologiskt styrda att de inte klarar att ändra uppfattning när världen utanför den egna sfären förändras. När omvärlden erkänner att det inte bara är viktigt utan också centralt att det finns tydliga spelregler för leverantörerna att konkurrera om de offentliga kontrakten och för att säkra kontinuitet för brukarna av de offentliga tjänsterna så står Moderaterna kvar och stampar i sitt ideologiska hörn av sjuttiotalsmodell. Synd är det att de har så svårt att se att överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter, löntagare och arbetsgivare, ger stabila och trygga förutsättningar för de anställdas löner, pensioner och försäkringar, men också tydliga förhållningsregler mellan beställare och leverantör. För beställaren är det särskilt viktigt med de kontrollmöjligheter som kollektivavtal innebär för det offentliga att säkerställa rätt leverens, att få valuta för skattepengarna.

Hade Moderaterna haft intresset eller förståelsen för dessa frågor hade de kunnat uppdra till jurister som utan större svårigheter kunnat formulera avtalsvillkor för att trygga övertagandet av personal, villkor som ger kontinuitet och stabilitet och är patienter och resenärer till godo, i samband med byte av landstingets avtalspart. Istället har vi sett hur Moderaternas klumpighet i affärer gett oss fuskande biljettkontrollanter och rekorddyra avtal som NKS. Kanske är det också därför som väljarnas missnöje varit så stort att de rasat mer här i landstinget än vad de gjort nationellt.

Socialdemokraterna anser det vara på tiden med en ny strategi och nya riktlinjer för landstingets affärer och föreslår därför att motionerna ska bifallas.

Mot bakgrund av ovanstående yrkar Socialdemokraterna att Hälso- och sjukvårdnämnden beslutar

Att föreslå landstingsstyrelsen att bifalla motionerna 2013:27 - 28

Att som yttrande till landstingsstyrelsens förvaltning överlämna detta tjänsteutlåtande

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-09-23

HSN 1401-0132

Handläggare:
Peter Ölund

Hälso- och sjukvårdsnämnden
2014-10-16, P 10

Yttrande över motion 2013:27 av Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) om anställningstrygghet samt motion 2013:28 av Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) om krav på kollektivavtal i samband med landstingets upphandlingar

Ärendebeskrivning

Landstingsstyrelsen har begärt att Hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över motioner om anställningstrygghet respektive krav på kollektivavtal i landstingets upphandlingar. I motion om anställningstrygghet föreslår Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) att landstingsfullmäktige uppdrar åt landstingsstyrelsen att utarbeta gemensamma krav vid upphandlingar om personalövertagande som norm för Stockholms läns landsting. I motion om kollektivavtal föreslår Helene Hellmark Knutsson m.fl. (s) dels att det ska ställas krav på svenska kollektivavtal vid landstingsupphandlingar och leverantörsavtal, dels att det genomförs en översyn av policy och reglemente för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande, 2014-09-23
Motion 2013:27 av Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) om anställningstrygghet
Motion 2013:28 av Helene Hellmark Knutsson m.fl. (S) om kollektivavtal

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

att till Landstingsstyrelsen överlämna förvaltningens förslag

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens motivering till förslaget

Anställningstrygghet

Motionärerna har föreslagit att landstingsfullmäktige uppdrar åt landstingsstyrelsen att utarbeta gemensamma krav vid upphandlingar om personalövertagande som norm för Stockholms läns landsting.

Motionen berör en av de allra viktigaste utmaningarna för framtidens hälso- och sjukvård, nämligen kompetensförsörjningen. Det faktum att vi har en växande och åldrande befolkning i Stockholm läns ställer höga krav på den fortsatta utvecklingen av hälso- och sjukvården i länet. En förutsättning för detta är att de unga fortsätter att söka sig till branschen och även väljer att under många år fortsätta att arbeta där. När det gäller vilka branscher som i framtiden kommer att vara attraktiva är det många faktorer som spelar in. En viktig sådan faktor är tryggheten beträffande den egna försörjningen; betyder en anställning idag även att försörjningen är tryggad i morgon?

Alla aktörer som är verksamma inom hälso- och sjukvården i länet har ett gemensamt ansvar för att branschen även framdeles fortsätter att vara attraktiv för arbetstagarna. Detta ansvar kanaliseras fortlöpande i olika fora för samverkan, såsom det branschråd som leds av hälso- och sjukvårdsdirektören vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen och i olika arbeten som bedrivs inom ramen för projektet Framtidens hälso- och sjukvård.

Ett system där huvudmannen väljer att lägga ut delar av sjukvårdsproduktionen på entreprenörer har flera olika effekter på hur branschen upplevs av dem som arbetar där. En effekt är att det finns fler arbetsgivare att välja mellan. En annan effekt är en potentiell osäkerhet beträffande den egna anställningen vid upphandlingar. Man kan här urskilja flera olika situationer. I en del fall har det handlat om att verksamhet som i utgångsläget drivs av landstinget läggs ut på entreprenad genom en upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Då har landstinget såsom både upphandlande myndighet och överlämnande part möjlighet att stipulera att övertagandet ska betraktas som en verksamhetsövergång enligt lagen om anställningsskydd (LAS). Då

tillämpas reglerna om verksamhetövergång i 6b §. Detta har varit vanligt i upphandlingar som genomförts av landstingsdriven vårdverksamhet.

En annan situation uppkommer om en redan utkontrakterad verksamhet upphandlas i och med att ett tidigare upphandlat avtal löper ut. Här är landstinget inte överlämnande part. Frågan om verksamhetsövergång berör därmed i första hand överlämnande part och tillträdande avtalspart.

Det har hos de stora aktörerna i branschen etablerats vad som måste beskrivas som en samsyn om att det normala och det mest praktiska är att betrakta ett sådant övertagande som en verksamhetsövergång. I normalfallet är det så att den lämnande parten inte har sysselsättning för personalen om den inte följer med och tillträdande part får svårt att klara driften om det inte går att ta över personal. I enstaka fall har det dock hänt att tillträdande part inte har varit inriktad på att ta över personalen, vilket berörs i motionen. Detta har skapat oro hos personalen och inte bidragit till bilden av trygga anställningsvillkor för personalen i hälso- och sjukvårdsbranschen. Det kan därför argumenteras att ett villkor om övertagande borde ingå som en del i förfrågningsunderlag och avtalsvillkor, i linje med vad som föreslås i motionen. Det bör dock poängteras att det finns komplicerade juridiska frågeställningar kring att införa ett sådant villkor. Principen i svensk rätt är att två parter inte kan avtala om vad en tredje part ska göra. Och i det här sammanhanget skulle det röra sig om tre parter, nämligen lämnande part, SLL och tillträdande part, där upphandlingskontraktet endast omfattar de två senare. En möjlighet vore att skriva in i underlaget att tillträdande part är skyldig att ”erbjuda anställning” till personalen. Detta måste dock ställas i relation till EU-rätten och reglerna om verksamhetsövergång i LAS, som ser det som att anställningen per automatik övergår till den nya upphandlade parten, förutsatt att det är fråga om verksamhetsövergång och den anställda inte säger nej.

Mot den ovan skissade bakgrunden är det förvaltningens uppfattning dels att det är viktigt att fortsatt samverka i branschen kring trygga anställningsförhållanden, dels att frågan om en eventuell klausul om personalövertagande bör utredas juridiskt.

Kollektivavtal

Motionärerna har föreslagit dels att det ska ställas krav på svenska kollektivavtal vid landstingsupphandlingar och leverantörsavtal, dels att det genomförs en översyn av policy och reglemente för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft.

Vad gäller kollektivavtal skriver motionärerna: " I det kommande EU-direktivet om upphandling har det tydliggjorts att krav på kollektivavtal i upphandlingar inte bara är tillåtet utan nödvändigt att ställa." Utifrån denna premiss vill motionärerna ställa krav på svenska kollektivavtal i landstingets upphandlingar.

Sedan motionen skrevs har direktivet ifråga beslutats och det pågår nu ett arbete med att implementera direktivet i svensk rätt. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för offentlig upphandling i Sverige. Som ett led i förberedelserna för Hälso- och sjukvårdsnämndens yttrande har Hälso- och sjukvårdsförvaltningen varit i kontakt med Konkurrensverket, som för sin del hänvisade till delbetänkande SOU 2014:51 från Genomförandeutredningen.

På sidan 41 i delbetänkandet konstaterar utredningen att utredningen inte kan se "att tecknat eller tecknande av kollektivavtal är ett tillåtet krav i en upphandling." Mot bakgrund av nuläget i arbetet med att implementera det nya direktivet i svensk rätt föreslår förvaltningen att det inte för närvarande införs krav på kollektivavtal i upphandlingar av hälso- och sjukvårdstjänster.

Vad gäller användande av arbetskraft där arbetsgivaren inte fullgör skyldigheter avseende skatt och sociala avgifter ("svart arbetskraft") synes detta vara ett mindre problem vad gäller de vårdgivare som landstinget har avtal med avseende hälso- och sjukvårdstjänster. Dock har Beställaren av hälso- och sjukvård inte direkt insyn i förhållandena hos de underentreprenörer som vårdgivarna anlitar avseende till exempel kost- och städtjänster. Det är givetvis av vikt att hela kedjan av leverantörer består av seriösa företag och organisationer. Som ett led i detta arbete bestlutade Hälso- och sjukvårdsnämnden den 22 maj 2014 om nya godkännandevillkor vid vårdval enligt lagen om Valfrihetssystem. Som ett skäl att avslå ansökan om att komma med i ett vårdval nämns där bristande seriositet, vilket bland annat kan innefatta användandet av svart arbetskraft. Ytterligare ansatser för att stävja dessa företeelser är den

regelbundna kontroll av inbetalade arbetsgivaravgifter som görs halvårsvis genom samarbete med skatteverket. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen arbetar löpande med att utveckla metoderna för att säkerställa att de vårdgivare som anlitas är seriösa och levererar vård av god kvalitet till befolkningen.

Catarina Andersson Forsman
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Henrik Gaunitz
Avdelningschef

Trafiknämnden

PROTOKOLLSUTDRAG

Nr 8/2014

Sammanträdesdatum
2014-10-07

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -10- 16
Dnr LS 1309-1153

Datum för justering: 2014-10-07

Christer G Wennerholm
Erika Ullberg

LS 1312-1540
LS 1312-1541

§ 183

Yttrande över motioner 2013:17 samt 2013:27 - 28 om anitdiskrimineringsklausul och anställningstrygghet i samband med upphandlingar
(TN 2013-0754)

I ärendet förelåg skrivelse 2014-09-23 från förvaltningschefen.

I ärendet yttrade sig Malin Karlsson (MP), Gunilla Roxby Cromvall (V) och Erika Ullberg (S).

YRKANDEN

1) bifall till förvaltningschefens förslag
2) S- och V-ledamöterna yrkade bifall till motionerna 2013:27 – 28, S-ledamöternas motivering till yrkandet biläggs som bilaga 12.
3) MP-ledamoten yrkade bifall till motionen 2013:17.

Ordföranden ställde proposition om yrkandena och fann att trafiknämnden bifallit förvaltningschefens förslag till beslut.

BESLUT

Trafiknämnden beslöt

att som yttrande till landstingsstyrelsens förvaltning överlämna förvaltningschefens skrivelse; samt

att förklara paragrafen omedelbart justerad.

RESERVATION

S- och V-ledamöterna reserverade sig mot beslutet.

Vid protokollet

Ingela Svanberg Ohlsson

Bilaga 12

Stockholms läns landsting

SOCIALDEMOKRATERNA

FÖRSLAG TILL BESLUT

2014-10-07 TN 2013-0754

Trafiknämnden punkt 15

Yttrande över motionerna 2013:17 samt 2013:27 - 28 om antidiskrimineringsklausul och anställningstrygghet i samband med upphandlingar

Socialdemokraterna föreslår trafiknämnden besluta

att föreslå landstingsstyrelsen att bifalla motionerna 2013:27 - 28

att som yttrande till landstingsstyrelsens förvaltning överlämna detta tjänsteutlåtande; samt

att förklara paragrafen omedelbart justerad.

Det är tråkigt att Moderaterna är så ideologiskt styrda att de inte klarar att ändra uppfattning när världen utanför den egna sfären förändras. När omvärlden erkänner att det inte bara är viktigt utan också centralt att det finns tydliga spelregler för leverantörerna att konkurrera om de offentliga kontrakten och för att säkra kontinuitet för brukarna av de offentliga tjänsterna så står Moderaterna kvar och stampar i sitt ideologiska hörn av sjuttiotalsmodell. Det är beklagligt att de inte ser att överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter, löntagare och arbetsgivare, ger stabila och trygga förutsättningar för de anställdas löner, pensioner och försäkringar, men också tydliga förhållningsregler mellan beställare och leverantör. För beställaren är det särskilt viktigt med de kontrollmöjligheter som kollektivavtal innebär för det offentliga att säkerställa rätt leverens, att få valuta för skattepengarna.

Hade Moderaterna haft intresset eller förståelsen för dessa frågor hade de kunnat uppdra till jurister som utan större svårigheter kunnat formulera avtalsvillkor för att trygga övertagandet av personal, villkor som ger kontinuitet och stabilitet och är patienter och resenärer till godo, i samband med byte av landstingets avtalspart.

Socialdemokraterna anser det vara på tiden med en ny strategi och nya riktlinjer för landstingets affärer och föreslår därför att motionerna ska bifallas.

Juridik och internrevision

Handläggare
Daniel Angermann
08-686 1695

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-09-23
Version

Trafiknämnden
2014-10-07, punkt 15

Ärende/Dok. id.
TN 2013-0754

Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -10- 16
Dnr LS 1309-1153

LS 1312-1540
LS 1312-1541

Yttrande över motionerna 2013:17 samt 2013:27 - 28 om antidiskrimineringsklausul och anställningstrygghet i samband med upphandlingar

Ärendebeskrivning

Förslag till yttrande över motioner om antidiskrimineringsklausul och anställningstrygghet i samband med upphandlingar motion 2013:17 av Lappalainen m.fl. (MP), samt 2013:27 och 2013:28 av Hellmark Knutsson m.fl. (S)

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande den 23 september 2014
Remiss, LS 1309-1153, 1312-1540, 1312-1541

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta

att som yttrande till landstingsstyrelsens förvaltning överlämna detta tjänsteutlåtande; samt

att förklara paragrafen omedelbart justerad.

Bakgrund

Landstingsstyrelsens förvaltning har i remiss den 20 december 2013 begärt att trafiknämnden ska yttra sig över (i) motion 2013:17 av Paul Lappalainen (mp) m.fl. om införandet av en antidiskrimineringsklausul i landstingets upphandlingar, (ii) motion 2013:27 av Helene Hellmark Knutsson (S), Dag Larsson (S) och Erika Ullberg (S) m.fl. om anställningstrygghet samt (iii) motion 2013:28 av Helene Hellmark Knutsson (s), Dag Larsson (s), Erika Ullberg (s) och Lars Dahlberg (s) m.fl.om krav på kollektivavtal i samband med landstingets upphandlingar.

Motionerna och förslag till yttrande

Juridik och internrevision

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-09-23
Version

Ärende/Dok. id.
TN 2013-0754

Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Motion 2013:17 från Paul Lappalainen (mp) m.fl.

I motionen föreslås att Stockholms läns landsting ("SLL") ska införa en antidiskrimineringsklausul i alla SLL:s upphandlingar. Motionen innehåller förslag till landstingsfullmäktige "att skyndsamt införa en antidiskrimineringsklausul i enlighet med motionen i alla landstingets offentliga upphandlingar."

Förslag till yttrande

Nämnden instämmer i att det är av stor vikt att värna om och arbeta för ökad jämställdhet och integration, samt att motverka diskriminering pga kön, etnisk bakgrund, religion, funktionshinder och sexuell läggning. Nämnden anser emellertid att hinder föreligger för det i motionen angivna förslaget, vilket redogörs för i det följande.

Nuvarande reglering

I 1 kap. 9 a § lag (2007:1091) om offentlig upphandling ("LOU") fastslås ett generellt målsättningsstadgande avseende sociala hänsynstaganden vid offentlig upphandling. Av 6 kap. 13 § LOU följer vidare att en upphandlande myndighet får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Den sistnämnda bestämmelsen avser således ett genomförande av artikel 26 i det bakomliggande direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling.

Gemensamt för de särskilda villkor som kan ställas med stöd av 6 kap. 13 § LOU är att de måste vara förenliga med de grundläggande EU-rättsliga principerna enligt i 1 kap. 9 § LOU. Detta klargörs även i kommissionens KOM(2001)566 om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och om möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling ("Tolkningsmeddelandet"), vari kommissionen anför att sociala krav endast kan ställas under förutsättning att villkoren överensstämmer med unionsrätten och i synnerhet inte har någon direkt eller indirekt diskriminerande effekt gentemot anbudsgivare från andra länder. Det är således möjligt för en upphandlande myndighet att ställa vissa särskilda villkor för fullgörande av ett kontrakt så länge den upphandlande myndigheten iakttar de grundläggande principerna enligt LOU samt de unionsrättsliga aspekter som anförs i Tolkningsmeddelandet.

Den 1 januari 2006 trädde förordningen (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt i kraft ("Förordningen"). Som framgår av 2 § i Förordningen syftar förordningen till att öka medvetenheten om och efterlevnaden av diskrimineringslagen (2008:567). Innebörden av detta är att ett antal, för närvarande 28 stycken, statliga myndigheter uppräknade i en bilaga till förordningen – vilken inte inkluderar SLL – åläggs att i vissa

upphandlingskontrakt ställa upp villkor i syfte att motverka diskriminering hos leverantören. Att SLL inte omfattas av denna bilaga utgör emellertid inte, som framgår av Konkurrensverkets allmänna råd för tillämpningen av förordningen (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt, något hinder mot att även SLL kan välja att använda antidiskrimineringsvillkor i sina upphandlingskontrakt. Detta sker dock på helt frivillig basis och i enlighet med vad SLL anser lämpligt.

Bedömning

Allmänt om förslaget

Det ovan anförda innebär att SLL i och för sig kan införa en antidiskrimineringsklausul, som i alla delar uppfyller de grundläggande principerna enligt LOU samt de unionsrättsliga aspekter som anförs i Tolkningsmeddelandet, i sina upphandlingskontrakt. Det är emellertid SLL:s uppfattning att ett tillräckligt skydd och förbud mot diskriminering redan föreligger genom diskrimineringslagen (2208:567), vilken har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inom bl.a. arbetslivet.

Ett införande av en antidiskrimineringsklausul i alla SLL:s upphandlingar med den ordalydelse som anförs i förslaget är vidare förenat med såväl kostnader som administrativa resurser, vilket i relation till den nytta som en antidiskrimineringsklausul kan medföra inte är försvarbara. Vad dessa kostnader och resurser kan komma att bestå av redogörs för under rubriken Förslaget till antidiskrimineringsklausul nedan.

Med hänsyn till det nu anförda är det enligt nämndens mening varken ändamålsenligt, nödvändigt eller ekonomiskt försvarbart att införa en generell antidiskrimineringsklausul i alla SLL:s upphandlingskontrakt. Det ska dock i detta sammanhang uppmärksammas att detta inte på något sätt förtar möjligheten för SLL att införa en antidiskrimineringsklausul som i alla delar uppfyller de grundläggande principerna enligt LOU samt de unionsrättsliga aspekter som anförs Tolkningsmeddelandet i ett enskilt upphandlingskontrakt för det fall detta bedöms ändamålsenligt och nödvändigt.

Förslaget till antidiskrimineringsklausul

Det har i motionen uppställts ett förslag till hur en antidiskrimineringsklausul ska utformas sett till ordalydelse och form. Detta förslag ska kommenteras i det nedanstående.

I förslagets § 2 anförs att leverantören under avtalstiden är skyldig att på begäran av den upphandlande enheten skriftligen redovisa de åtgärder, upprättade planer m.m. som vidtagits med anledning av förpliktelserna i § 1, samt att uppgifterna ska redovisas till den upphandlande enheten en vecka efter begäran därom om inte annat överenskommits i det enskilda fallet. Den nu återgivna rapporteringsskyldigheten innebär emellertid att en stor andel administrativa resurser kan komma att krävas för uppfyllande av bestämmelsen, vilket i sin tur innebär kostnader som i relation till nyttan med bestämmelsen riskerar att bli oskäliga till sin storlek. Detta inte minst eftersom förslaget innebär att en antidiskrimineringsklausul ska införas i samtliga av SLL företagna offentliga upphandlingar.

I förslagets § 3 anförs att även underleverantörer åläggs en skyldighet att följa gällande antidiskrimineringslagstiftning enligt § 1 samt en skyldighet att uppfylla rapporteringsskyldigheten enligt § 2. Detta medför ytterligare kostnader som kommer att fördyra framtida upphandlingar. Leverantören ska härtill svara gentemot den upphandlande enheten för underleverantörens brott mot antidiskrimineringslagarna i § 1. Det är enligt nämndens uppfattning tveksamt om det kan anses proportionerligt att leverantören ska svara för underleverantörens eventuella brott mot antidiskrimineringslagstiftningen.
I förslagets § 4 anförs det slutligen att en upphandlande enhet bör ha rätt att häva ett avtal för det fall att en leverantör inte följer gällande antidiskrimineringslagstiftning eller om en leverantör bryter mot övriga villkor enligt antidiskrimineringsklausulen. En sådan rättslig påföljd kan emellertid ifrågasättas. Som framgår av Konkurrensverkets allmänna råd för tillämpningen av Förordningen (KKVFS 2010:2) måste sanktioner till följd av brott mot antidiskrimineringsvillkor vara proportionerliga. Konkurrensverket anför härtill följande:

> *"Hävning, som innebär omedelbar avveckling av avtalet, är en ingripande påföljd som tar sikte på fel i den avtalade prestationen. Villkor som uppställer den påföljden bör användas med försiktighet. Det kan annars ifrågasättas om påföljden står i proportion till det som upphandlats. Det är också att beakta att myndigheten, om avtalet hävs, har att genomföra en ny upphandling för att byta leverantör och att myndigheten följaktligen står utan leverantör fram till dess att ett nytt upphandlingskontrakt kan börja tillämpas."*

Att hävning av ett kontrakt dessutom skulle kunna ske utan en föregående lagakraftvunnen dom innebär en stor rättsosäkerhet för leverantören. Vad som utgör en diskriminering i strid med gällande lagstiftning kan i praktiken vara mycket svårt att fastställa och avgörs lämpligen av en domstol, särskilt i de fall leverantören bestrider att det skett en diskriminering i strid med lag. En rätt för

den upphandlande myndigheten/enheten att häva kontraktet i situationer då den upphandlande myndigheten/enheten anser att det föreligger en diskriminering i strid med lag riskerar att medföra att kontrakt hävs av den upphandlande myndigheten/enheten på subjektiva och felaktiga grunder. Detta riskerar i sin tur att innebära stora kostnader för rättsliga processer och skadestånd i kölvattnet av de fall där leverantörer anser sig ha blivit felaktigt bedömda. Härtill tillkommer även kostnader för genomförandet av en ny upphandling för avtalsområdet samt eventuella risker och kostnader förenade med en direktupphandling för det fall detta skulle anses nödvändigt. Sammantaget föreligger det således enligt nämnden ett stort antal allvarliga brister i den i motionen föreslagna antidiskrimineringsklausulen. Den föreslagna antidiskrimineringsklausulen kan således enligt nämnden inte godtas.

Slutsats

Mot bakgrund av det nu anförda är det nämndens sammantagna bedömning att det genom gällande lagstiftning redan föreligger ett sådant förbud mot diskriminering som föreslås i motionen. Härtill skulle ett införande av en antidiskrimineringsklausul med den utformning och den innebörd som föreslås i motionen innebära stor rättsosäkerhet för leverantören samt risk för omfattande kostnader och resurser. Nämnden anser således att det inte föreligger anledning att införa en antidiskrimineringsklausul i alla SLL:s offentliga upphandlingar.

Motion 2013:27 av Helene Hellmark Knutsson (S), Dag Larsson (S) och Erika Ullberg (S) m.fl. om anställningstrygghet

I motionen föreslås att Stockholms läns landsting ("SLL") ska tillämpa krav på personalövertagande som norm vid upphandlingar. Motionen innehåller förslag till landstingsfullmäktige att besluta

> *"att uppdra åt landstingsstyrelsen att utarbeta gemensamma krav vid upphandlingar om personalövertagande som norm för Stockholms läns landsting."*

Förslag till yttrande

Nämnden instämmer i att det är av stor vikt att anställda inom SLL känner sig trygga i sin anställning och att social hållbarhet upprätthålls vid offentlig upphandling. Nämnden anser emellertid att hinder föreligger för det i motionen angivna förslaget, vilket redogörs för i det följande.

Nuvarande reglering avseende personalövertagande

Offentlig upphandling innebär inte sällan en övergång av verksamhet eller en del av en verksamhet, dvs. en verksamhetsövergång. Vad som utgör en verksamhetsövergång framgår bl.a. av EU-domstolens dom i målet "Spijkers", mål C-24/85, vari domstolen ställer upp sju kriterier för bedömning av huruvida en verksamhetsövergång är aktuell eller inte. Enligt domstolen ska särskild vikt fästas vid bl.a. huruvida materiella tillgångar vid tidpunkten har övertagits och om kunder övertagits.

Vid en verksamhetsövergång av det slag som beskrivits ovan aktualiseras bestämmelsen om personalövertagande enligt 6b § lag (1982:82) om anställningsskydd ("LAS"). Denna bestämmelse innebär att en arbetstagare vid övergång av verksamhet eller en del av en verksamhet ska erbjudas oförändrade anställningsvillkor under ett års tid, och enligt 7 § LAS får sådan verksamhetsövergång inte heller anges som skäl för uppsägning. Vid en verksamhetsövergång förligger det således ett krav på personalövertagande redan genom gällande rätt. Med hänsyn härtill är det således möjligt för en upphandlande myndighet att i de fall där 6b § LAS är tillämplig ställa krav på personalövertagande i en offentlig upphandling.

Vad gäller om den offentliga upphandlingen inte utgör en verksamhetsövergång?

För det fall en verksamhetsövergång inte är för handen och 6b § LAS därmed inte heller är tillämplig uppstår frågan om det föreligger möjlighet att i en offentlig upphandling ställa krav på en leverantör att överta personal på oförändrade villkor.

Kammarrätten i Göteborg har, i dom den 28 augusti 1998 i mål nr 3696-1998, konstaterat att det inte är möjligt att tvinga leverantörer att iaktta de förpliktelser som följer av 6b § LAS när bestämmelsen inte är formellt tillämplig. Konkurrensverket anför även i sin skrift Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling från 2011 att EU-kommissionen dessutom, i tolkningsmeddelande KOM(2001)566 om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och om möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling, att krav eller villkor som påverkar den interna organisationen i ett företag är diskriminerande. Det nu anförda innebär således att det inte är möjligt att ställa krav på personalövertagande i en upphandling som inte avser en verksamhetsövergång.

Att ställa krav på personalövertagande i en offentlig upphandling trots att de formella rekvisiten enligt 6b § LAS inte är uppfyllda är således i strid med gällande rätt. Det är därför inte möjligt att ställa upp ett generellt krav på personalövertagande i alla offentliga upphandlingar eftersom en kvalificerad bedömning av vad som utgör en verksamhetsövergång måste företas i varje enskilt fall, för att därigenom kunna säkerställa huruvida ett krav på personalövertagande de facto kan ställas eller inte.

Bedömning

Av det ovan anförda framgår att ett krav på personalövertagande kan ställas i de fall där 6b § LAS är tillämplig. Således måste en kvalificerad bedömning företas i varje enskild offentlig upphandling för att klargöra (i) huruvida 6b § LAS är tillämplig och (ii) om ett krav på personalövertagande därmed kan uppställas i den offentliga upphandlingen. Detta för att undvika att ett krav på personalövertagande annars uppställs i strid med gällande rätt.
Mot bakgrund härav är det således inte möjligt att införa ett krav på personalövertagande som norm för Stockholms läns landsting.

Motion 2013:28 av Helene Hellmark Knutsson (s), Dag Larsson (s), Erika Ullberg (s) och Lars Dahlberg (s) m.fl. om krav på kollektivavtal

I motionen föreslås att Stockholms läns landsting ("SLL") vid upphandling och avtal ska ställa krav på kollektivavtal när arbete utförs i landstinget, och att detta ska gälla för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan. Motionen innehåller två förslag till beslut.

Förslag ett

"att uppdra till landstingsstyrelsen att utarbeta en ny upphandlingspolicy för Stockholms läns landsting för arbete som utförs i Sverige och som tydligt ställer krav på svenska kollektivavtal för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid landstingsupphandlingar och leverantörsavtal."

Förslag två

"att uppdra till landstingsstyrelsen att genomföra en översyn av policy och reglemente för internkontroll och uppföljningsrutiner för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft."

Förslag till yttrande

Nämnden instämmer i att det är av stor vikt att social hållbarhet upprätthålls vid offentlig upphandling men anser att hinder föreligger för de i motionen angivna förslagen, vilket redogörs för i det följande.

Bakgrund

De i motionen uppställda förslagen till beslut om att utarbeta en ny upphandlingspolicy för SLL för arbete som utförs i Sverige och som tydligt ställer krav på svenska kollektivavtal för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan vid landstingsupphandlingar och leverantörsavtal

samt att genomföra en översyn av policy och reglemente för internkontroll och uppföljningsrutiner för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft har tidigare behandlats i det motionssvar av den 21 mars 2011 som meddelades över motion 2010:11 av Illija Batljan m.fl (S) om krav på kollektivavtal vid upphandlingar och leverantörsavtal m.m. SLL ansåg i detta motionssvar att förslagen inte var genomförbara med hänsyn till gällande rätt samt att SLL:s upphandlingspolicy var väl anpassad till gällande rätt.
I motion 2013:28 anförs emellertid att det i det kommande EU-direktivet om offentlig upphandling har tydliggjorts att krav på kollektivavtal i upphandlingar inte bara är tillåtet utan nödvändigt att ställa, och att de frågetecken och hinder som motionssvaret till motion 2010:11 tidigare gav uttryck för avseende möjligheten att ställa krav på kollektivavtal i upphandlingar därmed är undanröjda. Detta ska utredas i det nedanstående.

Nuvarande reglering

Som anförs i motionssvar till motion 2010:11 har det genom praxis på området fastslagits att det inte är tillåtet att i samband med offentlig upphandling begära att en leverantör är bunden av eller tecknar ett kollektivavtal. Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande (dom från den 28 mars 1995, mål nr 1713-1995) ansett att villkor som avser bundenhet till kollektivavtal missgynnar vissa leverantörer och strider mot 1 kap. 9 § LOU, vari fastslås de grundläggande principerna som härrör ur EU-fördraget avseende bland annat likabehandlingsprincipen. I ett beslut från konkurrensverket den 15 april 2010 (Dnr 259/2009) anfördes ett liknande resonemang då Botkyrka kommun, i det enskilda fallet, ansågs ha brutit mot gällande rätt då det i en offentlig upphandling gällande markskötselentreprenad förelåg ett krav på kollektivavtal.

Ett vägledande avgörande från EU-domstolen är det så kallade Lavalmålet (C-341/05). Målet gällde huruvida det svenska fackförbundet Byggnads, med stöd av Elektrikerförbundet, hade rätt att kräva att de lettiska arbetarna som arbetade på platsen var skyldiga att följa bestämmelserna i det svenska kollektivavtalet och således ansågs bundna av detta.
EU-domstolen fastslog att ett sådant krav är ogiltigt då det bland annat utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster enligt EU-fördraget. EU-domstolen har i ytterligare en dom, mål C-346/06 Rüffert-domen, fastslagit att krav på utländska företag att tillämpa minimilöner i enlighet med värdlandets krav förutsätter att minimilönerna är nationellt fastställda i enlighet med vad som gäller enligt Utstationeringsdirektivet[1], det vill säga, genom antingen lag, förordning eller rikstäckande kollektivavtal. Då det i Sverige inte införts någon nationell bestämmelse avseende minimilöner skulle det således inte vara möjligt att i en upphandling hänvisa till minimilönerna i ett kollektivavtal som bara gäller för t.ex. en specifik bransch.

[1] Direktiv 96/71/EG, implementerat i svensk lag genom lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

Härtill kan nämnas att Kommissionen i tolkningsmeddelande KOM(2001) 566 om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och om möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling dessutom har uttalat att det strider mot upphandlingsreglerna, mot de grundläggande principerna och mot friheten att tillhandahålla tjänster att kräva att leverantörer ska omfattas av ett visst lands kollektivavtal i samband med en offentlig upphandling.

Mot bakgrund av det nu anförda och med hänsyn till att praxis på området inte har förändrats sedan motionssvar till motion 2010:11 är det alltjämt SLL:s uppfattning att det skulle strida mot gällande rätt att i upphandlingar ställa krav på svenska kollektivavtalsenliga villkor för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan.

De nya EU-direktiven om offentlig upphandling

I motion 2013:28 anförs att det i det kommande EU-direktivet om upphandling har tydliggjorts att krav på kollektivavtal i upphandlingar inte bara är tillåtet utan nödvändigt att ställa, och att det därmed inte längre föreligger hinder att ställa krav på kollektivavtal i upphandlingar. Med "det kommande EU-direktivet om upphandling" får antas att det är direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG ("LOU-direktivet") som avses och som därför behandlas i det nedanstående. Med hänsyn till att de bestämmelser som ska behandlas i det nedanstående är likalydande i direktiv 2014/25/EU om offentlig upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster ("LUF-direktivet") vill SLL dock uppmärksamma att bedömningen är tillämplig även på LUF-direktivet.

Det är visserligen korrekt att det i artikel 18.2 i LOU-direktivet anges att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X till LOU-direktivet. I skäl 37 i LOU-direktivet anförs även följande:

> "I syfte att på ett lämpligt sätt integrera miljö-, social- och arbetsrättsliga krav i offentliga upphandlingsförfaranden är det av särskild vikt att medlemsstater och upphandlande myndigheter vidtar relevanta åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av de miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som är tillämpliga på den ort där byggentreprenaden utförs eller tjänsterna tillhandahålls och som följer av lagar, författningar, dekret och beslut på både nationell nivå och unionsnivå, samt av

> kollektivavtal, förutsatt att dessa bestämmelser och deras tillämpning överensstämmer med unionsrätten [...] De relevanta åtgärderna bör tillämpas i överensstämmelse med de grundläggande principerna i unionsrätten, särskilt i syfte att säkerställa likabehandling."

Genomförandeutredningen av de nya direktiven inom offentlig upphandling, LOU-direktivet respektive LUF-direktivet, har emellertid uttalat att det, när det gäller krav som kan härledas ur svenska kollektivavtal, finns anledning att framhålla att rättsläget inte synes ha förändrats genom 2014 års upphandlingsdirektiv. Genomförandeutredningen påpekar vidare att möjligheterna att tillämpa krav motsvarande sådana som kan finnas i kollektivavtal för ett kontrakts fullgörande är tillåtet under sådana förutsättningar som Upphandlingsutredningen 2004 redogjorde för i sitt slutbetänkande, och att villkoren alltså ska följa av ett representativt kollektivavtal som täcker det aktuella arbetet. Enligt Genomförandeutredningen kan utredningen däremot inte se att tecknat eller tecknande av kollektivavtal är ett tillåtet krav i en upphandling. Genomförandeutredningen anför dessutom att eftersom begreppet kollektivavtal används i direktiven utan närmare precisering torde begreppet kunna avse sådana avtal som i varje medlemsstat anses vara kollektivavtal.

Det nu anförda innebär att inte heller det nya LOU-direktivet medför en möjlighet att i offentliga upphandlingar ställa upp krav på svenska kollektivavtalsenliga villkor för entreprenörer och hela underentreprenörskedjan. Med hänsyn till att LOU-direktivet och LUF-direktivet är likalydande vad avser de nu återgivna bestämmelserna kan det i detta sammanhang poängteras att denna slutsats även gäller för offentliga upphandlingar som omfattas av LUF-direktivet.

Målsättningsstadgandet i LOU och SLL:s upphandlingspolicy

Ett generellt målsättningsstadgande avseende sociala hänsynstaganden vid offentlig upphandling återfinns i 1 kap. 9a § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling ("LOU"). Bestämmelsen stadgar att upphandlande myndigheter bland annat bör beakta sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta, vilket således ger uttryck för den ökade betydelsen av socialt hänsynstagande vid offentlig upphandling.
Mer specifika sociala hänsynstaganden anges i SLL:s upphandlingspolicy som redan idag ställer krav på beaktande av sociala aspekter. Denna policy anför bland annat att;

> *"Vid varje enskild upphandling ska ett ställningstagande göras om det vid upphandlingen ska ställas krav på att leverantören (sociala*

hänsynstaganden) antar den av landstinget antagna 'Uppförandekoden för leverantörer'."

Som medlem i FN:s Global Compact tar SLL även hänsyn till de krav som uppställs i FN:s Global Compact-program samt ILO-konventionens krav. Dessa krav är också i linje med den av landstinget antagna "Uppförandekoden för leverantörer".

Mot bakgrund av det ovanstående är det nämdens uppfattning att SLL:s upphandlingspolicy är väl anpassad till nu gällande rätt. Med hänsyn till det ovan anförda avseende 2014 års upphandlingsdirektiv är det nämndens uppfattning att det inte heller föreligger anledning att företa några förändringar i denna upphandlingspolicy.

Svart arbetskraft

På samma sätt som anfördes i motionssvar till motion 2010:11 är det alltjämt nämndens uppfattning att kontroll och uppföljning när det gäller översyn av policy och reglemente för internkontroll och uppföljningsrutiner för att förhindra upphandling av underentreprenörer som anlitar svart arbetskraft bäst görs av en tillsynsmyndighet som Skatteverket. Skatteverket har tillgång till uppgifter om leverantörerna och övriga resurser som krävs för att hantera denna typ av frågor.

Anders Lindström
Förvaltningschef

Anna Wedel Stålkula
Tf chefsjurist