



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-12-08

Diarienummer N050-0915/23

Handläggare

Helena Sagvall

Telefon: 031-366 3719

E-post: helena.sagvall@ink.goteborg.se

Redovisning av uppdrag att ställa krav på arbetsvillkor motsvarande fullvärdiga svenska kollektivavtal och meddelarfrihet vid samtliga upphandlingar

Förslag till beslut

I inköps- och upphandlingsnämnden

1. Förvaltningens tjänsteutlåtande, inklusive bilagor, översänds till kommunstyrelsen som redovisning av uppdraget, i stadens budget 2023, om att ställa krav på arbetsvillkor motsvarande fullvärdiga svenska kollektivavtal och meddelarfrihet vid samtliga upphandlingar.
2. Uppdraget föreslås förklaras fullgjort och ärendet överlämnas till kommunstyrelsen för fortsatt hantering.
3. Förvaltningen får i uppdrag att tillämpa föreslagen arbetsordning enligt detta tjänsteutlåtande för villkor motsvarande fullvärdiga kollektivavtal.

Sammanfattning

Göteborgs stads Kommunfullmäktige beslutade i sin budget för 2023 att "Nämnden för inköp- och upphandling får i uppdrag att ställa krav på arbetsvillkor motsvarande fullvärdiga svenska kollektivavtal och meddelarfrihet vid samtliga upphandlingar". Förvaltningen har utrett hur detta uppdrag kan omhändertas med hjälp av extern part samt genom egen analys.

I den externa utredningen konstateras att de flesta kollektivavtal till stor del delar en gemensam grund som baseras på lagstadgad arbetsrätt. Rapporten pekar på att en förutsättning för att kollektivavtalens innehåll ska omsättas och efterlevas är att det finns en lokal facklig organisation som bevakar frågorna. Vidare lyfts att den fackliga anslutningen minskar generellt bland arbetstagare i Sverige och störst är minskningen bland de arbetstagare som arbetar i riskbranscher.

Förvaltningen bedömer att det inte bör ställas krav på meddelarfrihet i upphandlingar då det som huvudregel saknas skydd enligt lagstiftning för privatanställda och att avtalsvillkor riskerar att skapa en falsk trygghet för enskilda.

För att de villkor förvaltningen ställer ska ge effekt och leda till en förbättrad situation för arbetstagare bedömer förvaltningen att det lämpligaste sättet att omhänderta uppdraget är att:

1. ställa krav på arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal vid upphandlingar inom riskbranscher, och/eller där det bedöms behövt.

2. villkor om att följa befintliga arbetsrättslagstiftning och visselblåsarlagstiftning införs i samtliga upphandlingar
3. dialogen med de fackliga parterna utvecklas
4. följa upp ställda villkor under avtalsperioden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

För de beställande verksamheterna finns inga kända kostnadsdrivande effekter av att ställa krav motsvarande fullvärdiga kollektivavtal i ramavtalsupphandlingarna. I de upphandlingar där liknande villkor tillämpas redan idag, har det inte kunnat fastställas kostnadsökningar i anbudspriserna på grund av villkoren.

Att ställa villkor motsvarande fullvärdiga kollektivavtal i alla ramavtalsupphandlingar kommer dock innebära en kostnadsökning för förvaltningen. Villkor som ställs bör följas upp. Att ställa dessa villkor men inte följa upp dem riskerar att urholka dess innebörd och snedvrider konkurrensen till förmån för oseriösa aktörer. De fackliga organisationerna har enligt dem själva inte kapacitet att bedriva uppföljning av sina villkor hos samtliga medlemmar eller åt oss.

I augusti 2023 hade Inköps- och upphandlingsförvaltningen ca 2560 ramavtal. Tidsåtgången för att följa upp ett avtalsvillkor gällande arbetsrättsligavillkor enligt kollektivavtal, vilket är snarlikt krav motsvarande fullvärdiga kollektivavtal, varierar mycket. Tidsvariationen beror bland annat på hur samarbetsvilliga leverantörerna är, om det finns underleverantörer och hur stort antal anställda hos leverantören som kontrollen berör. Utifrån förvaltningens samlade erfarenhet gör förvaltningen bedömningen att uppföljning av villkoren tar minst 15 timmar per avtal, för det mesta längre tid.

Förutsatt att uppföljning av dessa villkor görs endast en gång under avtalsperioden, dvs. en gång på fyra år, och att de anställda som genomför uppföljningarna arbetar heltid med uppgiften 40 timmar i veckan, 48 veckor om året, skulle det behövas minst fem heltidstjänster för att genomföra uppföljningen av villkor motsvarande fullvärdiga kollektivavtal vid samtliga upphandlingar. Utöver detta ska villkor anpassade till respektive upphandling skrivas samt uppdateras.

Ett alternativt sätt är att följa upp villkoren genom färre stickprovskontroller, vilket skulle minska resursbehovet för uppföljning, men ändå kräva en förstärkning om cirka två heltidsanställda för denna uppgift.

Förvaltningen bedömer att inget av alternativen ovan kan utföras inom nuvarande ram.

Den föreslagna arbetsordningen innebär att mest arbetstid från förvaltningens sida koncentreras till krav och uppföljning inom riskbranscher. Det arbetet utförs idag och har synergier med området sund konkurrens och samordnade kontroller. Det tillkommande arbetet med kontroll av lagefterlevnad på det arbetsrättsliga området bedömer förvaltningen kan hanteras inom nuvarande ekonomisk ram.

Bedömning ur ekologisk dimension

Uppdraget bedöms inte ha någon påverkan på den ekologiska dimensionen.

Bedömning ur social dimension

Uppdraget bedöms kunna ha en potentiellt positiv påverkan på arbetsvillkoren för en anställd hos en leverantör om denne erhåller högre lön och bättre arbetsvillkor än tidigare till följd av att leverantören tecknar kollektivavtal med anledning av villkoret.

Bilagor

1. "Utredning avseende svenska kollektivavtal och arbetsrätt" Rapport från Add culture 2023-07-07
2. Kollektivavtalsanalys 2023-10-30, bilaga till rapport "Utredning avseende svenska kollektivavtal och arbetsrätt"

Ärendet

Göteborgs stads Kommunfullmäktige beslutade i sin budget för 2023 att "Nämnden för inköp- och upphandling får i uppdrag att ställa krav på arbetsvillkor motsvarande fullvärdiga svenska kollektivavtal och meddelarfrihet vid samtliga upphandlingar". Förvaltningen har utrett hur detta uppdrag fortsättningsvis kan omhändertas. Förvaltningens utredning har utmynnat i ett förslag om en fortsatt arbetsordning för arbetet med arbetsrättsliga villkor motsvarande svenska kollektivavtal och meddelarfrihet.

Beskrivning av ärendet

Inköps- och upphandlingsnämnden har tidigare haft liknande uppdrag gällande införandet av arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal. De motsvarar dock inte fullt ut de villkor som det aktuella uppdraget avser då det går längre i omfattning samt gäller för samtliga upphandlingar. Nämnden har inte haft uppdrag rörande villkor för meddelarfrihet tidigare.

Rapport "Utredning avseende svenska kollektivavtal och arbetsrätt" från Add Culture

För att skaffa sig mer kunskap och förståelse för hur uppdraget kunde omhändertas avropade Inköps- och upphandlingsförvaltningen en utredning som skulle undersöka följande punkter:

- Vilka centrala kollektivavtal som finns för respektive bransch som förvaltningen i nuläget har upphandlade ramavtal inom. Sammanställningen ska ange om kollektivavtalet innehåller fastställda lägstalöner eller inte.
- Hur stor del av svenska centrala kollektivavtal som utgörs av sådan lagstiftning som alla arbetsgivare ska följa, oavsett om organisationen är kollektivavtalsansluten eller inte.
- Vilka lagar ligger till grund för centrala kollektivavtal, enligt punkten ovan.
- Vilka delar som alltid ingår i svenska centrala kollektivavtal, som inte täcks av lagstiftning.

Rapporten från utredningen mottogs slutligen 2023-11-01.

Rapporten redogör för innehållet i ca 70 relevanta kollektivavtal och 35 lagar som reglerar arbetsrätten, styr arbetsgivaransvaret och den anställdes åtaganden. I rapporten ges också en sammanställning av villkor som inte ingår i arbetsrätten men som återfinns i de 70 kollektivavtal som ingår i kollektivavtalsanalysen. Utredarna konstaterar att de flesta kollektivavtal till stor del delar en gemensam grund men att det förekommer mindre egna överenskommelser. Utöver det bedömer utredarna att kollektivavtalen i huvudsak reglerar *vad* som är en rättighet/skyldighet, men inte *hur* det ska genomföras och omsättas i praktiken.

Rapporten pekar på att en förutsättning för att kollektivavtalens innehåll ska omsättas och efterlevas är att det finns en lokal facklig organisation som bevakar frågorna. Vidare lyfts att den fackliga anslutningen minskar generellt bland arbetstagare i Sverige och störst är minskningen bland de arbetstagare som arbetar i riskbranscher.

Rapporten belyser också hur kontroll görs av krav på arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal, när sådana krav ställs i upphandlingar. Slutsatsen är att den metod med

självskattning som rekommenderas av Upphandlingsmyndigheten inte är tillräcklig för att säkerställa att villkoren efterlevs.

För att de villkor förvaltningen ställer ska ge effekt och leda till en förbättrad situation för arbetstagare rekommenderar utredningen att inköps- och upphandlingsförvaltningen ska hänvisa till aktuell lagstiftning i sina villkor samt att fokusera på att följa upp hur arbetsgivarna tillämpar lagstiftningen.

Rapporten svarar inte fullt ut på samtliga frågeställningar som förvaltningen ställt. Förvaltningen bedömer dock att genomlysningen av kollektivavtal samt analysen i rapporten ger en tillräckligt god faktagrund. Utredningen har kompletterats med förvaltningens egen analys och utredning som redogörs för i detta tjänsteutlåtande.

Att ställa arbetsrättsliga villkor motsvarande fullvärdiga kollektivavtal

För att tolka begreppet *fullvärdiga kollektivavtal* har förvaltningen sökt information men har inte kunnat hitta stöd för att det är ett begrepp som har en vedertagen definition. I kontakt med Byggnads ställde förvaltningen frågan om vad de tolkar in i begreppet. Byggnads konstaterar att det är ett begrepp de inte tillämpar, men de tolkar innebörden som centralt förhandlade kollektivavtalen samt hängavtal som tecknats utifrån dem, men inte lokala överenskommelser som kan ha ingåtts. Inköps och upphandlingsförvaltningen utgår fortsatt från den tolkning som Byggnads gett.

Sedan tidigare finns det möjligheter i lagen om offentlig upphandling, LOU 17 kap 2 §, att ställa krav på arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal. Enligt LOU ska arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal ställas när de är behövligt. Arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal reglerar lön, semester och arbetstid och bygger på de överenskommelser i form av centralt förhandlade kollektivavtal som är tecknade mellan arbetsmarknadens parter samt svensk lag. Lönenivåerna regleras i kollektivavtalen för de flesta arbetaryrken, medan avtal för tjänstemän i de flesta fall saknar en lägsta lön och är så kallat ”sifferlösa”. Arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal omfattar inte hela kollektivavtalets innehåll eller villkor för försäkringar, detta då villkor mer långtgående än lön, semester och arbetstid har ansetts oproportionerliga, inte minst i ramavtalsupphandlingar där det inte förekommer garanterade volymer.

Den 16 november 2023 kom en dom från Kammarrätten i Göteborg (Mål nr 4530–4549-23, 4551–4556-23) vilken innehåller en prövning av möjligheten att ställa krav på valbara försäkringar för den anställde utöver de lagstadgade, i förhållande till utstationeringsdirektivet och den så kallade ”hårda kärnan”. Domstolens prövning omfattar tjänstepension, sjuklönetillägg samt omställningsförsäkring. Domstolen bedömer i sin dom att det är möjligt att ställa kraven på de aktuella valbara försäkringarna. Förvaltningen har ännu inte haft möjlighet att fullt ut analysera domens innehåll eller dragit slutsatser inför kommande arbete, men ser positivt på att frågan har prövats och att ny praxis utvecklats. Förvaltningen kommer att följa utvecklingen av praxis och se över möjlig tillämpning i förvaltningens upphandlingar.

Inköps- och upphandlingsförvaltningen har tillämpat arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal sedan 2016 i upphandlingar där det har bedömts behövligt. Förvaltningen kan i samband med detta konstatera att anslutningsgraden till kollektivavtalen varierar i olika branscher, men att majoriteten av leverantörerna är anslutna till ett kollektivavtal, antingen genom att vara medlemmar i en arbetsgivarorganisation och tecknat ett kollektivavtal eller genom att ha tecknat ett hängavtal med en facklig motpart.

Förvaltningen kan inte dra några slutsatser angående anslutningsgraden hos de anställda hos leverantörerna, men kan utifrån Medlingsinstitutets uppgifter, daterade 2023-03-21, konstatera att anslutningsgraden hos arbetare inom privatsektor är 65% och att trenden är nedåtgående.

I Ekobrottsmyndighetens lägesbild publicerad 2022 lyfts en rad riskbranscher fram gällande arbetslivskriminalitet, i vilket bristande arbetsvillkor kan vara en del. De utpekade riskbranscherna är bygg, restaurang, transport, lokalvård, vård, omsorg och sociala tjänster, jord- och skogsbruk, bilvård samt avfallshantering. Dessa utpekade branscher sammanfaller väl med de ramavtalsområden som förvaltningen sedan tidigare ställer arbetsrättsliga villkor i.

Att ställa krav på meddelarfrihet

Den utredning som inköps- och upphandlingsförvaltningen beställt berörde endast kort möjligheten för förvaltningen att ställa krav på meddelarfrihet i samtliga upphandlingar och lämnade inget tydligt svar kring möjligheten. Att som anställd uttala sig om arbetsgivarens verksamhet regleras av en mängd lagar och överenskommelser. Nedan redogörs kort för vad som påverkar en anställds möjlighet att yttra sig samt det som förvaltningen behöver förhålla sig till vid framtagandet av ett villkor.

Yttrandefrihetslagen

Yttrandefrihetslagen i Sverige innebär att det allmänna inte får lov att efterforska vem som har lämnat uppgifter till exempelvis media. Det innebär att anställda hos det allmänna, den offentliga sektorn, har en meddelarfrihet i förhållande till sina arbetsgivare som inte får efterforska om den anställda har lämnat ut uppgifter.

Anställda hos privat företag omfattas som huvudregel inte av denna meddelarfrihet då deras arbetsgivare inte ingår i begreppet det ”allmänna” i yttrandefrihetslagen. Det innebär att de arbetsgivarna har rätt att efterforska vem som har lämnat ut uppgifter.

Lagen om meddelarskydd för vissa enskilda verksamheter

Undantag från icke offentliga arbetsgivares rätt att eftersöka uppgiftslämnare görs i lag (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Undantaget gäller för de anställda som arbetar i helt eller delvis offentligt finansierade verksamheter. De verksamheterna definieras i 2§ i lagen och är till exempel: pedagogisk verksamhet enligt skollagen, hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen, verksamheter som regleras enligt socialtjänstlagen samt verksamheter enligt vissa delar av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter innehåller bestämmelser som ger anställda i dessa verksamheter motsvarande skydd det som anställda inom det offentliga erhåller. En stor andel av de leverantörer som förvaltningen tecknar avtal med ligger utanför 2§ i Lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Det är därför många av de anställda hos leverantörerna som inte har ett skydd i händelse av att de lämnar ut uppgifter.

Lagen om företagshemligheter

I Lag (2018:558) om företagshemligheter, regleras anställdas möjligheter att lämna ut information som kan anses vara företagshemligheter. Som företagshemligheter anges

affärs- eller driftförhållanden som inte är allmänt kända eller lättillgängliga för de som normalt inte har tillgång till informationen och som röjts för att medföra skada i konkurrenshänseende. Det finns en paragraf med undantag i lagen vilken anger att den kunskap en arbetstagare får vid normal yrkesutövning inte är en företagshemlighet. Inte heller är information om något som är ett brott eller annat allvarligt missförhållande en företagshemlighet.”

Vad som i andra stycket menas med ”annat allvarligt missförhållande” är inte fullt ut klarlagt eller hur väl en anställd behöver styrka att det föreligger ett brott.

Visselblåsarlagen

Visselblåsarlagen, Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, ställer krav på en intern anonym rapporteringsmekanism hos offentliga myndigheter och privata arbetsgivare med fler än 50 anställda. Hos vissa utpekade myndigheter ska det även finnas en möjlighet till visselblåsning från externa uppgiftslämnare. Utpekade att upprätta en extern rapporteringsmekanism är 23 myndigheter samt alla länsstyrelser, däribland IVO, Ekobrottsmyndigheten, Konkursverket, Arbetsmiljöverket och Skatteverket. Detta möjliggör för privatanställda att visselblåsa till dessa myndigheter och lämna ”information om missförhållanden i ett arbetsrelaterat sammanhang som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram” (1 kap. 2 § 1 st.)

Visselblåsarlagens skydd mot repressalier gäller endast för rapportering av missförhållanden som har uppstått eller som högst sannolikt kommer att uppstå i den verksamhet som den rapporterande personen är, har varit eller kan komma att bli verksam i eller i en annan verksamhet som den rapporterande personen är eller har varit i kontakt med genom sitt arbete. Den som rapporterar ska också vid tidpunkten för rapporteringen ha en rimlig anledning att anta att informationen om missförhållandena var sann.

Undantagen från skyddet mot repressalier är den som genom rapporteringen eller inhämtandet av information gör sig skyldig till ett brott.

Lojalitetsplikten

En anställd är genom sitt anställningsavtal bunden av en lojalitetsplikt mot sin arbetsgivare och förväntas vara lojal mot sina arbetsgivare och dennes intressen. Att inte följa lojalitetsplikten betyder att en anställd bryter mot anställningsavtalet. Att bryta mot anställningsavtalet kan i sin tur innebära att arbetstagaren bryter mot lagen om anställningsskydd (LAS), vilket kan medföra uppsägning av personliga skäl eller avsked (7 § och 18 § LAS).

Den anställdes lojalitetsplikt finns också inskriven i de flesta kollektivavtal.

Förvaltningens bedömning

Meddelarfrihet

Förvaltningen ser en risk för att ett villkor som innebär att meddelarfrihet motsvarande den som anställda i offentlig sektor ges, ska ges till de anställda hos en leverantör, kan skapa en falsk trygghet hos potentiella uppgiftslämnare hos stadens leverantörer. Då alla anställda hos stadens leverantörer inte omfattas av ett lagligt skydd mot att bli eftersökt finns det ingen möjlighet för förvaltningen att garantera en trygghet i de fall en leverantör

väljer att bryta mot villkoret i avtalet. En leverantör som har ett förhållandevis litet avtal med förvaltningen har inte så mycket att förlora på att eftersöka en uppgiftslämnare i förhållande till den skada uppgifterna kan göra. De anställda kan då komma i en svår situation personligen.

Förvaltningen bedömer därför att det inte ska ställas krav på meddelarfrihet i upphandlingar. I avtalen finns krav på att en leverantör ska följa gällande lagstiftning, på så sätt ges möjlighet att meddela om missförhållanden för de personer som omfattas av lagstiftningen och därigenom ges ett skydd mot eftersökning och eventuella repressalier.

Förvaltningen bedömer att krav på en rapporteringsmekanism för bolag med fler än 50 anställda i enlighet med Visselblåsarlagen kan ställas, se punkt två i arbetsordningen nedan.

Arbetsordning – villkor motsvarande fullvärdiga kollektivavtal

Inköps- och upphandlingsförvaltningen bedömer att uppdraget bäst omhändertas genom att en ny arbetsordning införs där följande punkter ingår:

1. förvaltningen ska ställa krav på arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal vid upphandlingar inom riskbranscher, och/eller där det bedöms behövt.
2. ett nytt förtydligt villkor med tillhörande viten som befäster vikten av att följa befintliga arbetsrättslagstiftning samt visselblåsarlagstiftning införs i samtliga upphandlingar,
3. dialogen med de fackliga parterna utvecklas dels inom ramen för marknadsanalysen inför en upphandling där det bedöms föreligga risk, dels för att få in tips för fortsatt uppföljning och dels vid behov i uppföljningen av ett ramavtal.
4. Ställda villkor ska följas upp under avtalsperioden.

Genom att arbeta enligt ovan bedömer förvaltningen att en stegförflyttning kommer att ske mot att ställa villkor motsvarande fullvärdiga kollektivavtal.

Helena Sagvall
Specialist social hållbarhet

Henrik Karlsson
Förvaltningsdirektör