

Statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor

MISSIV

DATUM
2020-12-07
ERT DATUM
2020-02-06

DIARIENR
2020/44-5
ER BETECKNING
Fi2020/00455/OU

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa upp och analysera statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor

Regeringen gav den 6 februari 2020 Statskontoret i uppdrag att följa upp och analysera hur statliga myndigheter har arbetat med att ställa arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar.

Statskontoret redovisar härmed uppdraget genom rapporten *Statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor* (2020:24).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Lukas Pashalidis, utredare Sara Sundgren och utredare Thomas Ringbom, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Thomas Ringbom

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Bakgrund	11
1.2	Uppdraget till Statskontoret	12
1.3	Statskontorets tolkning av uppdraget	12
1.4	Metod och genomförande	14
1.5	Projektgrupp och kvalitetssäkring	17
1.6	Rapportens innehåll och disposition	17
2	Om upphandling med arbetsrättsliga villkor	19
2.1	Offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader	19
2.2	Skyldighet sedan 2017 att ställa arbetsrättsliga villkor vid upphandling	22
2.3	Upphandlingsmyndigheten utvecklar och stödjer den offentliga upphandlingen	24
2.4	Kammarkollegiet upphandlar ramavtal och tillhandahåller stöd vid avrop	26
2.5	Konkurrensverket utövar tillsyn över upphandlingsreglerna	27
2.6	Tre viktiga steg i myndigheternas arbete med arbetsrättsliga villkor	28
2.7	I praktiken är det komplext att upphandla med arbetsrättsliga villkor	29
3	Så arbetar statliga myndigheter med arbetsrättsliga villkor	33
3.1	Statskontorets slutsatser i sammanfattning	33
3.2	Vilken typ av arbetsrättsliga villkor ställer myndigheterna?	34
3.3	Vid vilka slags upphandlingar ställer myndigheterna arbetsrättsliga villkor?	40
3.4	Myndigheternas behövlighetsbedömning	45
3.5	Myndigheternas fastställande av de arbetsrättsliga villkoren	49
3.6	Myndigheternas uppföljning av leverantörerna	61

4	Vilka effekter anser myndigheterna har uppnåtts?	69
4.1	Statskontorets slutsatser i sammanfattning	69
4.2	Arbetstagares arbetsförhållanden	70
4.3	Osund konkurrens	73
4.4	Effekter för myndigheterna själva	74
4.5	Effekter av återrapporteringskravet 2018	80
4.6	Reglerna är tydliga men svåra att tillämpa	82
4.7	Effekter för leverantörer	84
5	Så kan förutsättningarna att ställa arbetsrättsliga villkor förbättras	87
5.1	Statskontorets förslag i sammanfattning	87
5.2	Förslag för att åtgärda svårigheterna att upphandla med arbetsrättsliga villkor	88
5.3	Statliga myndigheter behöver analysera hur de kan öka användningen av ramavtal	88
5.4	Kammarkollegiet behöver se över hur de kan förtydliga sin information om ramavtal	89
5.5	Upphandlingsmyndigheten behöver utöka stödet som rör arbetsrättsliga villkor	90
5.6	Regeringen bör ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att analysera och ta fram förslag för ökad samordning	91
5.7	Regeringen kan behöva förtydliga Upphandlingsmyndighetens instruktion	92
5.8	Regeringen kan vidta åtgärder för att styra myndigheterna och fortsätta att följa frågan om arbetsrättsliga villkor i upphandlingar	93
	Referenser	95
	Bilaga	
	Regeringsuppdraget	97

Sammanfattning

Upphandlande myndigheter och enheter, däribland statliga myndigheter, är sedan den 1 juni 2017 skyldiga att i vissa fall ställa arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar. Syftet är att motverka oskäliga arbetsförhållanden och osund konkurrens.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen följt upp och analyserat hur statliga myndigheter har arbetat med uppgiften att ställa arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar. I rapporten redovisar vi vilken typ av villkor som myndigheterna har ställt och vid vilka upphandlingar det sker. Vi beskriver också svårigheter och framgångsfaktorer för myndigheterna när de upphandlar med arbetsrättsliga villkor, samt vilka effekter de anser har uppnåtts genom att de ställer dessa villkor.

Arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal och enligt ILO:s kärnkonventioner

Om det arbete som en myndighet upphandlar utförs i Sverige ska de arbetsrättsliga villkoren avse lön, semester och arbetstid enligt ett centralt kollektivavtal. Om arbetet utförs i andra länder ska villkoren ställas i enlighet med ILO:s (International Labour Organization) kärnkonventioner om grundläggande rättigheter i arbetslivet.

Statskontorets enkät till 175 statliga myndigheter visar att 93 procent av myndigheterna har gjort en eller flera egna upphandlingar sedan den 1 juni 2017. Nästan sex av tio myndigheter har någon gång ställt arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid enligt kollektivavtal. Drygt en tredjedel har ställt villkor enligt ILO:s kärnkonventioner. Enkäten visar att myndigheter med stor upphandlingsvolym oftare ställer arbetsrättsliga villkor än myndigheter med liten volym. Det vanligaste skälet till att myndigheter inte ställer arbetsrättsliga villkor vid en upphandling är att de har gjort en så kallad behövlighets-

bedömning som visat att det finns en låg risk för oskäligen arbetsförhållanden när kontraktet i den aktuella upphandlingen utförs. Myndigheterna behöver då inte ställa några arbetsrättsliga villkor.

Tidigare har många myndigheter varit osäkra på om de har ställt arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar eller inte. Denna osäkerhet har minskat mellan 2019 och 2020. Endast 5 procent uppger 2020 att de inte vet om de har ställt villkor enligt kollektivavtal.

Lokalvård är den vanligaste branschen där myndigheter ställer villkor enligt kollektivavtal

Lokalvård är den vanligaste branschen där statliga myndigheter ställer arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal. Nästan tre fjärdedelar av de myndigheter som har ställt sådana villkor sedan den 1 juni 2017 har gjort det när de har upphandlat lokalvårdstjänster. Vi tolkar detta som att myndigheterna bedömer att risken för oskäligen arbetsförhållanden är större i lokalvårdsbranschen än i andra branscher. It är den vanligaste branschen där myndigheter ställer villkor enligt ILO:s kärnkonventioner.

Flera svårigheter för myndigheterna

Statskontorets uppföljning visar att det är komplext att upphandla med arbetsrättsliga villkor. Vi bedömer att de största svårigheterna för myndigheterna är att:

- göra behövighetsbedömningar för att bedöma om de behöver ställa arbetsrättsliga villkor i den aktuella upphandlingen
- tolka och fastställa nivån på de arbetsrättsliga villkoren utifrån kollektivavtal
- följa upp om leverantörerna följer de arbetsrättsliga villkoren, eftersom myndigheterna ofta saknar resurser för uppföljningen
- det kan finnas hinder för uppföljningen när det gäller möjligheterna att ta del av och behandla personuppgifter.

Svårigheterna är en särskild utmaning för små myndigheter och myndigheter som sällan upphandlar, eftersom upphandling med arbetsrättsliga villkor kräver tid, resurser och kunskap.

Framgångsfaktorer och goda exempel

Statskontoret har identifierat flera framgångsfaktorer i myndigheternas arbete med arbetsrättsliga villkor, samt goda exempel på hur myndigheterna kan hantera olika aspekter i upphandlingsprocessen:

- Kunskap och kompetens inom upphandlingsrätt, hållbarhetsfrågor, arbetsrätt samt kunskap om den vara eller tjänst som upphandlas.
- Upphandlingsmyndighetens riskbedömningar för vissa branscher.
- Upphandlingsmyndighetens på förhand fastställda arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid inom ett antal branscher.
- Uppförande- eller ansvarskod för leverantörer med grundläggande villkor som tillämpas i samtliga upphandlingar, oavsett risk.
- Att använda Kammarkollegiets ramavtal.

Stor osäkerhet hos myndigheterna om effekterna

Statskontoret konstaterar att myndigheterna är mycket osäkra på effekterna för arbetstagares arbetsförhållanden och osund konkurrens av att de ställer arbetsrättsliga villkor. Mer än sex av tio myndigheter kan inte bedöma om det finns sådana effekter. Vi bedömer att skyldigheten att ställa arbetsrättsliga villkor har fått vissa effekter för myndigheterna själva, till exempel att de har höjt sin kompetens i frågor om arbetsrättsliga villkor och att deras arbetsbelastning har ökat. Ökad arbetsbelastning är särskilt svårt att hantera för små myndigheter. Myndigheterna anser överlag att bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor är tydliga. Däremot anser de att det är svårt att tillämpa bestämmelserna.

Förslag för att förbättra förutsättningarna för statliga myndigheter att ställa arbetsrättsliga villkor

Statskontoret lämnar flera förslag som syftar till att åtgärda de svårigheter som finns för statliga myndigheter att ställa arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar. Vi bedömer att förslagen kommer att förbättra förutsättningarna för myndigheterna att upphandla med arbetsrättsliga villkor. Statskontoret föreslår att:

- Statliga myndigheter närmare undersöker vilka ramavtal som Kammarkollegiet har, och att myndigheterna analyserar hur deras användning av ramavtalen kan öka.
- Kammarkollegiet ser över hur de kan förtydliga sin information om ramavtalen utifrån perspektivet arbetsrättsliga villkor.
- Upphandlingsmyndigheten analyserar och tar fram en plan för hur myndigheten kan utöka sitt upphandlingsstöd som rör arbetsrättsliga villkor.
- Regeringen ger i uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att analysera och lämna förslag om hur samordningen kan öka mellan statliga myndigheter när de upphandlar med arbetsrättsliga villkor.
- Regeringen överväger att i Upphandlingsmyndighetens instruktion förtydliga uppgiften att verka för arbetsrättsliga villkor inom upphandling.

Vidare kan regeringen överväga olika åtgärder i sin styrning av myndigheterna, om den vill fortsätta att fokusera på frågan om upphandling med arbetsrättsliga villkor. Regeringen kan ge återrapporteringskrav i regleringsbrevet om hur myndigheterna följer upp sina leverantörer eller hur de använder ramavtal. Regeringen kan även ta upp dessa frågor i de årliga myndighetsdialogerna.

1 Inledning

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa upp och analysera hur statliga myndigheter har arbetat med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar.

1.1 Bakgrund

Upphandlande myndigheter och enheter – däribland statliga myndigheter – är sedan den 1 juni 2017 skyldiga enligt upphandlingsreglerna att i vissa fall ställa arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar. Före den 1 juni 2017 var det enligt reglerna möjligt för statliga myndigheter att ställa sådana villkor, men de hade ingen skyldighet att göra det.

I den nationella upphandlingsstrategin framhåller regeringen att konkurrensen i den offentliga upphandlingen aldrig får ske på bekostnad av en god arbetsmiljö eller skäligen anställningsvillkor. Krav på arbetsrättsliga villkor i nivå med svenska kollektivavtal är ett viktigt sätt att motverka det.¹

I propositionen *Arbetsrättsliga villkor vid upphandling* som föregick regeländringarna 2017 pekade regeringen på två övergripande syften med bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. Ett syfte är att motverka att arbetstagarnas sociala trygghet äventyras. Ett annat är att motverka att konkurrensen i den offentliga upphandlingen sker med undermåliga arbetsvillkor.²

¹ Finansdepartementet. (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*, s. 22.

² Proposition 2016/17:163. *Arbetsrättsliga villkor vid upphandling*, s. 35.

1.2 Uppdraget till Statskontoret

I uppdraget till Statskontoret beskriver regeringen flera delfrågor. Statskontoret ska

- a) redovisa vilken typ av arbetsrättsliga villkor som myndigheterna har ställt och vid vilket slags upphandlingar som detta förekommer
- b) redovisa svårigheter, framgångsfaktorer och goda exempel i myndigheternas arbete med arbetsrättsliga villkor
- c) redovisa vilka effekter myndigheterna anser har uppnåtts genom att de har ställt arbetsrättsliga villkor
- d) undersöka om och hur myndigheterna har utvecklat sitt upphandlingsarbete med anledning av återrapporteringskravet i deras regleringsbrev för 2018
- e) lämna förslag på hur förutsättningarna kan förbättras för statliga myndigheter att ställa arbetsrättsliga villkor.

När uppdraget genomförs ska Statskontoret hämta in uppgifter och synpunkter från Upphandlingsmyndigheten och hämta in synpunkter från arbetsmarknadens parter (centralorganisationerna).

Uppföljningen och analysen ska utgå från ett lämpligt urval av de statliga myndigheter som fick återrapporteringskrav i sina regleringsbrev för 2018. Myndigheter med stora inköpsvolymmer och Kammarkollegiet bör ingå i detta urval.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 18 december 2020. Uppdraget finns i bilaga 1.

1.3 Statskontorets tolkning av uppdraget

Statskontoret har tolkat att uppdraget innebär att dra lärdomar av de erfarenheter som hittills gjorts av statliga myndigheters arbete med att ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar, i syfte att förbättra förutsättningarna för myndigheterna att arbeta med detta. Det ingår däremot inte i uppdraget att ifrågasätta reformen som sådan. Det ingår

inte heller i uppdraget att granska om myndigheterna lever upp till och följer regelverket som rör arbetsrättsliga villkor.

Vi vill understryka att uppdraget handlar om hur statliga myndigheter har arbetat med just arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar, sedan skyldigheten infördes 2017. Uppdraget handlar inte om myndigheternas arbete med upphandlingar i allmänhet och de generella svårigheter som finns vid upphandling. Vi vill också påminna om att upphandling med arbetsrättsliga villkor bara är en bland många olika frågor som kan aktualiseras när statliga myndigheter upphandlar. Upphandlingsreglerna ger även utrymme för myndigheterna att ställa särskilda villkor som rör exempelvis miljö eller andra sociala villkor än arbetsrättsliga villkor.

Vi ska redovisa vilka effekter som statliga myndigheter anser har uppnåtts genom att de har ställt arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. Uppdraget preciserar inte vilken typ av effekter vi ska undersöka. Vi har tolkat denna del av uppdraget som att i första hand undersöka effekter som rör arbetstagares arbetsförhållanden, om det förekommer osund konkurrens och vissa effekter för myndigheterna själva. Vi vill betona att denna uppdragsfråga innebär att vi ska redovisa vilka effekter som myndigheterna själva anser att de har uppnått. I vissa frågor kommenterar vi myndigheternas uppfattningar.

De förslag vi lämnar bygger på analyserna i övriga uppdragsfrågor, och syftar till att förbättra förutsättningarna för myndigheterna att arbeta med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. Förslagen är av övergripande karaktär. De rör statliga myndigheters arbete med arbetsrättsliga villkor i bred bemärkelse, snarare än hur den enskilda myndigheten rent praktiskt ska gå tillväga i en upphandling. Därutöver redovisar vi goda exempel på hur myndigheter kan arbeta med arbetsrättsliga villkor vid upphandlingar. Vi har inte gjort någon fördjupad analys eller värdering av dessa exempel, men vi anser att de kan användas som en utgångspunkt och inspiration för myndigheter som vill utveckla sitt arbete inom området.

Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera hur statliga myndigheter under 2018 arbetade med att ställa arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar. Efter dialog med uppdragsgivaren har vi tolkat uppdraget bredare än att bara omfatta detta kalenderår. Vi har därför analyserat myndigheternas arbete från den 1 juni 2017 fram till i dag, med undantag för uppgiften att undersöka hur de har utvecklat sitt upphandlingsarbete med anledning av återrapporteringskravet i regleringsbrevet för 2018. Den uppgiften rör just 2018.

1.4 Metod och genomförande

Statskontoret har genomfört arbetet under perioden maj till december 2020. Vi har använt flera metoder för att svara på frågorna i uppdraget. Vi har genomfört en enkätundersökning till ett stort antal statliga myndigheter, tagit del av resultaten från Upphandlingsmyndighetens enkät från 2019, genomfört intervjuer samt analyserat olika skriftliga underlag. Vår egen enkät är det viktigaste underlaget för analysen.

1.4.1 Enkät till 175 statliga myndigheter

I augusti och september 2020 genomförde Statskontoret en webbenkät riktad till samtliga 175 myndigheter som fick återrapporteringskrav i sina regleringsbrev för 2018. De utgör mer än hälften av samtliga myndigheter under regeringen.

Bland de 175 myndigheterna i vår enkät ingår nästan samtliga större myndigheter mätt i antalet årsarbetskrafter. Drygt 20 procent av myndigheterna har färre än 100 årsarbetskrafter. Motsvarande andel hos samtliga statliga myndigheter är ungefär 55 procent. Cirka 12 procent av de 175 myndigheterna har färre än 50 årsarbetskrafter. Motsvarande andel hos samtliga myndigheter är omkring 40 procent.

De 21 myndigheter som inte besvarade vår enkät var i genomsnitt ungefär hälften så stora som genomsnittet hos de 154 myndigheter som besvarade enkäten, mätt i antalet årsarbetskrafter.

Syftet med Statskontorets enkät har varit att få en övergripande bild av hur myndigheterna arbetar med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar,

och hur förutsättningarna för deras arbete ser ut. Enkäten besvarades av 154 myndigheter, vilket innebär att svarsfrekvensen är 88 procent.

Enkäten bestod av 29 frågor, varav flertalet hade fasta svarsalternativ. I många av frågorna fanns det också möjlighet att komplettera och kommentera svaret i fritext. På Statskontorets webbplats www.statskontoret.se finns mer information om enkäten. Där finns en fullständig beskrivning av enkätfrågorna och svarsalternativen, sammanställning av vilka myndigheter som fått enkäten samt en mer utförlig redovisning av vissa av de enkätresultat som vi använder i rapporten.

1.4.2 Upphandlingsmyndighetens enkät 2019

Upphandlingsmyndigheten genomförde i november 2019 en enkät om arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. Enkäten skickades till kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra organisationer som berörs av kravet. Svarsfrekvensen var 54 procent för statliga myndigheter. Vi har använt resultatet från Upphandlingsmyndighetens enkät som ett kompletterande underlag i vissa frågor. Vi har även använt resultatet från enkäten för jämförelser med Statskontorets enkät i de fall där det har varit relevant och möjligt. Men vi vill betona att det finns viktiga skillnader mellan Upphandlingsmyndighetens och Statskontorets enkäter när det gäller urval av vilka myndigheter som enkäterna har skickats till och vilka frågor som har ställts.

1.4.3 Intervjuer med statliga myndigheter

Som ett komplement till enkäten har vi genomfört intervjuer och samtal med åtta statliga myndigheter. Det huvudsakliga syftet med de flesta av intervjuerna har varit att diskutera frågor om hur myndigheterna arbetar med arbetsrättsliga villkor vid upphandlingar som är svåra att få fullständiga svar på i en enkät. Myndigheterna har också fått möjlighet att komplettera och fördjupa sina svar från enkäten. Vi har intervjuat personer inom:

- Upphandlingsmyndigheten
- Kammarkollegiet (Statens inköpscentral)
- Konkurrensverket
- Affärsverket Svenska kraftnät
- Migrationsverket
- Trafikverket
- Statens fastighetsverk
- Statens skolverk.

Intervjuerna med Upphandlingsmyndigheten, Kammarkollegiet och Konkurrensverket har huvudsakligen handlat om generella frågor som rör upphandling och upphandling med arbetsrättsliga villkor.

1.4.4 Intervjuer med arbetsmarknadens parter med flera

Enligt uppdraget ska vi hämta in synpunkter från arbetsmarknadens parter (centralorganisationerna). Vi har därför intervjuat företrädare för LO, TCO, Saco, Svenskt Näringsliv och Almega. Vi har också intervjuat företrädare för regionernas nationella samordning för Hållbar Upphandling.

1.4.5 Myndigheternas återrapporteringar och remissyttranden

Vi har sammanställt och analyserat återrapporteringarna från de 175 myndigheter som i regleringsbrevet för 2018 fick i uppdrag att redovisa hur de arbetat med att arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. Vi har använt det som underlag när vi har utformat enkäten.

Vi har också tagit del av vissa remissyttranden över betänkandet *Upphandling och villkor enligt kollektivavtal* (SOU 2015:78) som låg till grund för propositionen *Arbetsrättsliga villkor vid upphandling* (prop. 2016/17:163).

1.4.6 Övriga skriftliga underlag

Vi har tagit del av och analyserat olika typer av skriftliga underlag från myndigheter och andra organisationer. Ett viktigt exempel på detta är Upphandlingsmyndighetens informations- och stödmaterial om arbetsrättsliga villkor vid upphandlingar, bland annat olika tillämpningsstöd, mallar och processbeskrivningar. Vi har också tagit del av underlag från de myndigheter vi intervjuat, till exempel leverantörs- och ansvarskoder och andra policy- och strategidokument som rör upphandlingsverksamheten. Från arbetsmarknadens parter har vi fått underlag i form av rapporter och remissvar som berör frågan om arbetsrättsliga villkor vid upphandlingar.

1.5 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets arbete har genomförts av Lukas Pashalidis, Sara Sundgren och Thomas Ringbom (projektledare). En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Upphandlingsmyndigheten, Kammarkollegiet och Konkurrensverket har fått läsa och ge synpunkter på valda delar av utkast till rapporten. Andra organisationer har också fått faktagranska enskilda skrivningar i rapporten.

1.6 Rapportens innehåll och disposition

I *kapitel 2* ger vi en övergripande beskrivning av upphandlingsreglerna och statliga myndigheters upphandling, med fokus på arbetsrättsliga villkor vid upphandlingar. Beskrivningen ligger till grund för vår redovisning och analys av uppdragsfrågorna i de följande kapitlen.

I *kapitel 3* beskriver och analyserar vi hur och när myndigheterna arbetar med och ställer arbetsrättsliga villkor i upphandlingar, bland annat vilken typ av arbetsrättsliga villkor de ställer och vid vilka slags upphandlingar som villkoren ställs (punkt a i avsnitt 1.2).

I *kapitel 4* redovisar vi vilka effekter myndigheterna anser har uppnåtts genom att de ställer arbetsrättsliga villkor (punkt c), samt beskriver hur myndigheterna utvecklade sitt upphandlingsarbete med anledning av återrapporteringskravet i deras regleringsbrev för 2018 (punkt d).

I *kapitel 5* lämnar vi förslag på hur förutsättningarna kan förbättras för statliga myndigheter att arbeta med och ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar (punkt e).

I rapporten redovisar vi också goda exempel på hur myndigheter kan arbeta med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar, samt beskriver framgångsfaktorer och svårigheter i detta arbete (punkt b). Tyngdpunkten i denna redovisning ligger i *kapitel 3*.

Bilaga 1 innehåller regeringens uppdrag till Statskontoret.

2 Om upphandling med arbetsrättsliga villkor

I detta kapitel ger vi en övergripande beskrivning av upphandlingsreglerna och statliga myndigheters upphandling, med fokus på arbetsrättsliga villkor. Kapitlet ligger till grund för redovisningen och analysen i de följande kapitlen.

2.1 Offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader

Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt. Exempel på upphandlande myndigheter och enheter är statliga myndigheter, regioner, kommuner samt statliga, regionala och kommunala bolag.

2.1.1 Upphandlingslagarna

Offentlig upphandling är en lagreglerad inköpsprocess som ska säkerställa att offentliga inköp öppnas upp för konkurrens, och att offentliga medel används så effektivt som möjligt. När upphandlande myndigheter och enheter upphandlar ska de följa upphandlingslagarna:

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)
- Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK)
- Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS)

LOU gäller för all offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader som inte omfattas av någon annan upphandlingslag eller av något specifikt undantag som gäller i den enskilda upphandlingen.

LUF gäller som huvudregel för upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader som görs av aktörer som bedriver verksamhet inom försörjningssektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.

LUK ska tillämpas vid upphandling av byggkoncessioner och tjänstekoncessioner. En koncession är ett skriftligt kontrakt där ersättningen för arbetet eller tjänsten helt eller delvis är rätten att utnyttja föremålet för koncessionen.

LUFS gäller för upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader inom försvars- och säkerhetsområdet.

LOU, LUF och LUK innehåller särskilda bestämmelser om att upphandlande myndigheter och enheter i vissa fall ska ställa krav på arbetsrättsliga villkor i upphandling. Vi skriver mer om det i avsnitt 2.2. LUFS innehåller inga bestämmelser om arbetsrättsliga villkor.

2.1.2 Tröskelvärden styr vilka bestämmelser i upphandlingslagarna som ska tillämpas

Upphandlingslagarna bygger på EU:s fyra direktiv om offentlig upphandling. Upphandlingar som omfattas av direktiven benämns ofta direktivstyrd upphandling. Som huvudregel omfattar direktiven alla kontrakt som överstiger *tröskelvärdena*.³ Tröskelvärdena är beloppsgränser som styr vilka bestämmelser i upphandlingslagarna som ska användas vid en upphandling. De fastställs och revideras av Europeiska kommissionen vartannat år. För upphandlingar över tröskelvärdena gäller generellt sett mer omfattande krav. Exempelvis gäller kravet att en upphandlande myndighet ska ställa arbetsrättsliga villkor bara vid upphandlingar över tröskelvärdena.

³ Upphandlingar under tröskelvärdena omfattas inte EU:s upphandlingsregler. För sådana upphandlingar kan medlemsstaterna välja att antingen inte ha några regler eller införa egna regler. Sverige har valt att införa nationella regler även för upphandlingar som inte omfattas av EU:s upphandlingsregler.

Tröskelvärdena är olika stora beroende på vad som upphandlas och vem det är som upphandlar (tabell 1).

Tabell 1. Gällande tröskelvärden december 2020 (kronor).

	Varor och tjänster	Byggtreprenader
Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)		
Centrala upphandlande myndigheter, bl.a. statliga myndigheter	1 427 377	54 938 615
Övriga upphandlande myndigheter	2 197 545	54 938 615
Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)		
Upphandlande enheter, bl.a. statliga myndigheter	4 395 089	54 938 615
Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK)		
Upphandlande myndigheter eller enheter, bl.a. statliga myndigheter	54 938 615	54 938 615

Källa: Tillkännagivande (2020:8) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

Kommentar: Den som upphandlar benämns upphandlande myndighet eller upphandlande enhet, beroende på om det är LOU, LUF eller LUK som tillämpas.

2.1.3 Värdet av inköp som omfattas av upphandlingslagarna var 700 miljarder kronor 2017

Det samlade värdet av de inköp i Sverige som omfattas av upphandlingslagarna har uppskattats till drygt 700 miljarder kronor 2017.⁴ Det saknas uppgifter över hur mycket de statliga myndigheterna totalt upphandlar för per år. Av de 18 500 upphandlingar som annonserades i

⁴ Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket. (2020). *Statistik om offentlig upphandling 2019*, s. 35. Eftersom det är svårt att beräkna värdet av det som faktiskt upphandlas har i stället de upphandlingspliktiga inköpen beräknats, dvs. värdet av de inköp som omfattas av upphandlingslagarna.

Sverige 2018, stod statliga myndigheter bara för 17 procent.⁵ Men den enskilt största upphandlaren var den statliga myndigheten Trafikverket, både räknat i antalet annonserade upphandlingar och upphandlingsvärdet i kronor. Trafikverket upphandlade för cirka 48 miljarder kronor 2019. Andra myndigheter som upphandlar stora volymer är Fortifikationsverket, Statens fastighetsverk, Försvarets materielverk och Domstolsverket.

Den 1 juli 2020 fick Sverige en ny lag om upphandlingsstatistik.⁶ Syftet med lagen är att få fram bättre nationell upphandlingsstatistik. Upphandlingsmyndigheten har ansvaret för att sammanställa och göra statistiken allmänt tillgänglig.

2.2 Skyldighet sedan 2017 att ställa arbetsrättsliga villkor vid upphandling

Upphandlande myndigheter och enheter – däribland statliga myndigheter – är sedan den 1 juni 2017 under vissa förutsättningar skyldiga att ställa arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar.⁷ Skyldigheten regleras i särskilda bestämmelser i LOU, LUF och LUK. Bestämmelserna är utformade som villkor för fullgörande av kontrakt. Det innebär att de arbetsrättsliga villkoren ska fullgöras först när själva kontraktet utförs.

En upphandlande myndighet får enligt upphandlingsreglerna ställa andra typer av villkor för fullgörande av kontrakt än arbetsrättsliga

⁵ Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket. (2020). *Statistik om offentlig upphandling 2019*, s. 35. Eftersom det är svårt att beräkna värdet av det som faktiskt upphandlas har i stället de upphandlingspliktiga inköpen beräknats, dvs. värdet av de inköp som omfattas av upphandlingslagarna., s. 55. Inköp över direktupphandlingsgränsen ska annonseras i en allmänt tillgänglig annonsdatabas. Upphandlingar över tröskelvärdena ska annonseras i EU:s gemensamma annonsdatabas. 45 procent av de annonserade upphandlingarna 2018 var över tröskelvärdena.

⁶ Lag (2019:668) om upphandlingsstatistik.

⁷ Skyldigheten gäller inte vid upphandling av sociala tjänster, välfärdstjänster och andra särskilda tjänster som finns preciserade i bilagor till upphandlingslagarna.

villkor, till exempel villkor om arbetsmiljö. Vi beskriver detta kortfattat i avsnitt 4.2.3.

2.2.1 Villkor enligt kollektivavtal eller enligt ILO:s kärnkonventioner

Om arbetet som utförs inom ramen för det upphandlade kontraktet sker i Sverige, där svensk rätt tillämpas, ska de arbetsrättsliga villkoren avse lön, semester och arbetstid enligt ett centralt kollektivavtal i den aktuella branschen. Villkoren ska dock alltid minst motsvara de nivåer som följer av lag.⁸

Om arbetet som utförs inom ramen för det upphandlade kontraktet sker i andra länder, där svensk rätt inte tillämpas, ska de arbetsrättsliga villkoren ställas i enlighet med ILO:s (International Labour Organization) kärnkonventioner om grundläggande rättigheter i arbetslivet. Konventionerna handlar om förbud mot tvångsarbete, barnarbete, diskriminering samt rätten till föreningsfrihet och organisationsfrihet.

Myndigheten som upphandlar ska också kräva att leverantören säkerställer att de underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet uppfyller de arbetsrättsliga villkoren i kontraktet. Detta gäller både vid villkor enligt kollektivavtal och villkor enligt ILO:s kärnkonventioner.

2.2.2 Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga villkor gäller bara om det är behövt

Skyldigheten för upphandlande myndigheter att ställa arbetsrättsliga villkor vid upphandling gäller bara under vissa förutsättningar. Arbetsrättsliga villkor ska ställas när värdet av upphandlingen uppgår till

⁸ I Sverige finns det inga lagregler om lön. Lön regleras därför uteslutande genom kollektivavtal och enskilda avtal. Arbetstid och semester regleras i arbetstidslagen (1982:673) respektive i semesterlagen (1977:480). Därutöver brukar arbetstid och semester regleras i kollektivavtal.

minst det aktuella tröskelvärdet och om det är behövt. Mer om behövlighet och bedömning av behövlighet i avsnitt 2.6 och 3.4.

Om det saknas förutsättningar för myndigheten att ange nivån för ett villkor är den inte skyldig att ställa det villkoret. Så kan det enligt Upphandlingsmyndigheten exempelvis vara när det inte finns något centralt kollektivavtal i den aktuella branschen eller när kollektivavtalet inte innehåller fastställda lönenivåer för arbetad tid, så kallade sifferlösa avtal.

Det är enligt LOU, LUF och LUK tillåtet för en upphandlande myndighet att ställa arbetsrättsliga villkor även när myndigheten inte är skyldig att göra det.

2.2.3 Nio av tio statliga myndigheter har upphandlat någon gång sedan den 1 juni 2017

I Statskontorets enkät svarar 93 procent av myndigheterna att de har gjort en eller flera egna upphandlingar sedan den 1 juni 2017.⁹ Nästan sex av tio myndigheter som besvarade enkäten har ställt arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid enligt kollektivavtal åtminstone någon gång sedan dess. Drygt en tredjedel har ställt arbetsrättsliga krav enligt ILO:s kärnkonventioner. Vi skriver mer om detta i kapitel 3.

2.3 Upphandlingsmyndigheten utvecklar och stödjer den offentliga upphandlingen

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och hållbar offentlig upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling.

⁹ Detta avser 93 procent av de 154 myndigheter som besvarade vår enkät. Enkäten skickades till 175 myndigheter. Läs mer om enkäten i avsnitt 1.4.1.

2.3.1 Upphandlingsmyndigheten ger stöd vid upphandling med arbetsrättsliga villkor

Upphandlingsmyndigheten ger stöd till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer, samt utvecklar metoder och verktyg kring upphandlingsprocessen. När det gäller arbetsrättsliga villkor ger myndigheten på sin webbplats stöd och vägledning om:¹⁰

- När det finns behov av att ställa arbetsrättsliga villkor. Det finns bland annat riskbedömningar för olika branscher som kan användas vid den så kallade behövlighetsbedömningen.
- Hur de arbetsrättsliga villkoren kan fastställas. Det finns bland annat mallar för avtal och formulering av villkor, samt fastställda arbetsrättsliga villkor för nio branscher.
- Hur de arbetsrättsliga villkoren kan följas upp. Det finns bland annat exempel på frågor myndigheten kan ställa till leverantören vid uppföljning av kontrakt, samt mallar för egenrapportering.

Vi beskriver detta mer utförligt i avsnitt 2.6 och kapitel 3.

Under november och december 2020 har Upphandlingsmyndigheten arbetat för att ta fram en strategi för myndighetens insatser som rör arbetsrättsliga villkor vid upphandlingar. Arbetet syftar till att identifiera styrkor och svagheter med dagens insatser, samt till att lämna förslag till åtgärder som ska leda till att myndigheten kan ta fram en strategi för området. Strategiarbetet utgår från de insikter Upphandlingsmyndigheten har om de aktörer som använder stödet. Myndigheten har inte tidigare tagit fram en sådan strategi inom något annat område.

2.3.2 Mer än sju av tio myndigheter anser att stödet är ändamålsenligt

I vår enkät ställde vi frågan om det finns ändamålsenliga stöd från Upphandlingsmyndigheten som myndigheterna kan använda för att arbeta med arbetsrättsliga villkor vid upphandlingar. Mer än sju av tio

¹⁰ De två första punkterna gäller i första hand villkor enligt kollektivavtal.

myndigheter (72 procent) som besvarat denna fråga svarar att det finns ändamålsenligt stöd hos Upphandlingsmyndigheten. Vi tolkar detta resultat som att en stor andel av de statliga myndigheterna känner till stödet och att de har haft nytta av det.

Upphandlingsmyndighetens egen enkät 2019 visade en liknande bild. Drygt åtta av tio av de statliga myndigheterna (83 procent) som tagit del av Upphandlingsmyndighetens stöd svarade att stödet i någon mån hade bidragit till att öka deras förmåga att ställa arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal. Nära sju av tio (69 procent) svarade att stödet i någon mån hade bidragit till att öka deras förmåga att ställa arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner.¹¹

Resultaten från Statskontorets och Upphandlingsmyndighetens enkäter kan inte helt jämföras med varandra eftersom enkätfrågorna har formulerats på delvis olika sätt. Resultaten säger inte heller så mycket om myndigheterna anser att stödet de använt har varit tillräckligt för att fullt ut uppfylla deras behov. I själva verket visar vår uppföljning att många myndigheter efterlyser mer stöd. Vi återkommer till detta.

2.4 Kammarkollegiet upphandlar ramavtal och tillhandahåller stöd vid avrop

Kammarkollegiet har till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Myndigheten ansvarar bland annat för den statliga inköpssamordningen, det vill säga att upphandla samordnade ramavtal avsedda för andra myndigheter. I denna uppgift ingår bland annat att tillhandahålla stödverksamhet för inköp vid avrop från de ramavtal som Kammarkollegiet har upphandlat.

Ett *ramavtal* är ett avtal som fastställer villkoren för kommande kontrakt som ska tilldelas under en viss tidsperiod. Ramavtal kan tecknas för upphandling av såväl varor och tjänster som bygg-entreprenader, och kan ingås mellan en eller flera upphandlande

¹¹ Läs mer om Upphandlingsmyndighetens enkät i avsnitt 1.4.2.

myndigheter och en eller flera leverantörer. Ett ramavtal upphandlas på samma sätt som ett vanligt upphandlingskontrakt. En betydande del av de upphandlingar som annonseras i Sverige är ramavtal. År 2018 gällde 37 procent av samtliga annonserade upphandlingar ramavtal.¹²

I förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning finns bestämmelser om samordning av statliga myndigheters inköp. Förordningen säger att det ska finnas ramavtal för varor och tjänster som statliga myndigheter upphandlar ofta, och att Kammarkollegiet ska verka för att sådana avtal träffas. Statliga myndigheter ska använda dessa avtal om det inte finns en annan form av avtal som sammantaget är bättre. En myndighet som upphandlar utanför ramavtalen ska anmäla detta avsteg till Kammarkollegiet.

Inom Kammarkollegiet är det avdelningen Statens inköpscentral som upphandlar ramavtalen. Information för de som ska avropa på avtalen finns på webbplatsen avropa.se. Vid utgången av 2019 hade Statens inköpscentral omkring 1 900 ramavtal. Omsättningen på ramavtalen var cirka 15 miljarder kronor under 2019. Statliga myndigheter stod detta år för 81 procent av omsättningen.¹³

För enkelhetens skull skriver vi fortsättningsvis i rapporten bara ”Kammarkollegiet”, även när vi diskuterar Statens inköpscentrals ramavtalsverksamhet.

2.5 Konkurrensverket utövar tillsyn över upphandlingsreglerna

Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Myndigheten utövar tillsyn över konkurrensreglerna och upphandlingsreglerna inklusive bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor vid upphandlingar. Konkurrensverket har inga skarpa sanktionsmöjligheter i tillsynen som

¹² Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket. (2020). *Statistik om offentlig upphandling 2019*, s. 53.

¹³ Kammarkollegiet. (2020). *Årsredovisning 2019*, s. 48.

rör arbetsrättsliga villkor på det sätt som myndigheten har i tillsynen av otillåtna direktupphandlingar, där Konkurrensverket bland annat kan föra talan om upphandlingsskadeavgift i domstol.

Konkurrensverket ska i lämplig omfattning informera företag och upphandlande myndigheter och enheter om avgöranden i konkurrens- och upphandlingsärenden, och om hur konkurrenslagen och upphandlingslagarna ska tillämpas. Myndigheten ska främja ett konkurrensinriktat synsätt och verka för en enhetlig tillämpning av upphandlingsreglerna.

2.6 Tre viktiga steg i myndigheternas arbete med arbetsrättsliga villkor

Här beskriver vi processen för myndigheternas arbete med arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar. Vi utgår från denna beskrivning när vi i kapitel 3 redovisar och närmare analyserar hur myndigheterna har arbetat med detta sedan 2017. Processen kan förenklat beskrivas i tre steg (figur 1).

Figur 1. Processen för att ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar.



För att avgöra om myndigheten är skyldig att ställa arbetsrättsliga villkor i en upphandling behöver myndigheten först göra en bedömning av om det finns behov av att ställa arbetsrättsliga villkor, en så kallad *behövlighetsbedömning*. En *behövlighetsbedömning* innebär att genomföra en analys för att identifiera eventuella risker för att offentliga kontrakt fullgörs med arbetstagare som har oskäligen arbetsförhållanden. Varje upphandlande myndighet har ansvaret att utifrån den information den har, bedöma om det är behövligt att ställa arbetsrättsliga villkor i den enskilda upphandlingen.

Om det visar sig att det är behövt ska myndigheten sedan *fastställa de arbetsrättsliga villkoren* för den aktuella upphandlingen. Om arbetet som upphandlingen gäller ska utföras i Sverige så ska de arbetsrättsliga villkoren avse lön, semester och arbetstid i nivå med ett centralt kollektivavtal. När myndigheten fastställer villkoren ska myndigheten ge arbetsmarknadens parter tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövt. Om arbetet som upphandlingen gäller ska utföras i andra länder ska de arbetsrättsliga villkoren ställas i enlighet med ILO:s kärnkonventioner.

För att vara säker på att leverantören följer de arbetsrättsliga villkoren behöver myndigheten också *följa upp* att de efterlevs. Om myndigheten inte följer upp detta finns det en risk för att oseriösa företag gynnas, eftersom företag som inte uppfyller villkoren ändå kan konkurrera om ett kontrakt genom att bara påstå att de ska följa villkoren.

Om en myndighet avropar från en annan myndighets ramavtal, till exempel Kammarkollegiet, så behöver den avropande myndigheten inte genomföra någon behövighetsbedömning eller fastställa arbetsrättsliga villkor. Det ska ha hanterats av den myndighet som upphandlat ramavtalet, om avtalet upphandlats efter den 1 juni 2017. När Kammarkollegiet upphandlar ramavtal gör den alltid en behövighetsbedömning av om det finns risk för oskäliga arbetsförhållanden. I det fall det är behövt ställer de arbetsrättsliga villkor vid upphandlingen av ramavtalet. Villkoren gäller för hela avtalsperioden.

2.7 I praktiken är det komplext att upphandla med arbetsrättsliga villkor

I praktiken är det komplext att upphandla med arbetsrättsliga villkor i enlighet med beskrivningen i avsnitt 2.6. Det finns flera svårigheter och utmaningar för myndigheterna i det arbetet.

Myndigheterna ska i varje enskild upphandling först analysera riskerna för att kontraktet kommer att utföras med oskäliga arbetsförhållanden.

Detta är i sig svårt eftersom det kan kräva kunskap om det förekommer risker för arbetstagares arbetsförhållanden i den aktuella branschen eller i det aktuella landet där arbetet utförs.

Om myndigheten bedömer att det finns en risk för oskäligen arbetsförhållanden, och upphandlingen gäller arbete som ska utföras i Sverige, behöver myndigheten ta reda på vilket eller vilka kollektivavtal som finns i den aktuella branschen. Det kan finnas flera olika kollektivavtal i samma bransch. Om upphandlingen till exempel gäller en byggentreprenad kan arbetet också omfatta flera olika yrkesgrupper som i sin tur omfattas av olika kollektivavtal.

Myndigheten ska i den enskilda upphandlingen ange nivån på de arbetsrättsliga villkoren för lön, semester och arbetstid. Myndigheten kan därför inte bara hänvisa till ett befintligt kollektivavtal. Skälet till detta är dels att avtalen inte finns allmänt tillgängliga, dels att de ofta kräver en tolkning av avtalets innehåll. Myndigheten kan exempelvis behöva fastställa lönenivån för flera olika yrkeskategorier, där timlönen varierar mellan olika tidpunkter på dygnet eller där det finns tillägg för obekväm arbetstid. Utöver lönenivåer ska myndigheterna även fastställa nivåerna för semester och arbetstid, vilket även det kan innebära olika tolkningsmöjligheter. För att få tillgång till det aktuella kollektivavtalet kan myndigheten behöva kontakta de arbetsmarknadsparter som har slutit kollektivavtalet. Myndigheten kan också behöva stämma av sin egen tolkning av villkoren med parterna.

När myndigheten har formulerat och fastställt de arbetsrättsliga villkoren enligt kollektivavtal ingår dessa i kontraktet med leverantören, tillsammans med eventuella andra villkor för den vara eller tjänst som ska upphandlas. Eftersom den leverantör som vinner upphandlingen inte behöver uppfylla villkoren när avtalet skrivs under, måste myndigheten följa upp att leverantören efterlever villkoren under avtalsperioden. Detta kräver tid och resurser.

Sammantaget finns det alltså många utmaningar och svårigheter för de statliga myndigheterna att hantera när de upphandlar med arbetsrättsliga villkor. Detta visar också vår uppföljning. I kapitel 3 beskriver

vi svårigheterna närmare, men vi lyfter även fram framgångsfaktorer och goda exempel på hur myndigheterna kan arbeta med arbetsrättsliga villkor.

3 Så arbetar statliga myndigheter med arbetsrättsliga villkor

I detta kapitel analyserar Statskontoret hur statliga myndigheter arbetar med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. Vi redovisar bland annat vilken typ av arbetsrättsliga villkor som myndigheterna ställer och vid vilka slags upphandlingar som villkoren ställs. Vi beskriver också svårigheter och framgångsfaktorer i upphandlingen, samt goda exempel på hur myndigheter kan arbeta med arbetsrättsliga villkor.¹⁴

3.1 Statskontorets slutsatser i sammanfattning

- Sedan den 1 juni 2017 har nästan sex av tio myndigheter ställt arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal, medan drygt var tredje myndighet har ställt villkor enligt ILO:s kärnkonventioner.
- Små myndigheter har sämre förutsättningar än stora att upphandla med arbetsrättsliga villkor. Det kräver kompetens och resurser, vilket vanligtvis är kopplat till hur ofta myndigheterna upphandlar.
- Lokalvård är den bransch där myndigheterna oftast har ställt villkor enligt kollektivavtal, medan it är den bransch där myndigheterna oftast ställt villkor enligt ILO:s kärnkonventioner.
- Myndigheterna bedömer ofta på förhand om de behöver göra en behövlighetsbedömning. Myndigheterna anser att det är resurskrävande att göra bedömningar i varje enskild upphandling.

¹⁴ Det viktigaste underlaget för detta kapitel är Statskontorets enkät. Enkäten skickades till 175 statliga myndigheter, och besvarades av 154 myndigheter. Läs mer om enkäten i avsnitt 1.4.1.

- Myndigheterna hämtar sällan in synpunkter från arbetsmarknadens parter när de ska fastställa villkor enligt kollektivavtal.
- Det är komplext att tolka kollektivavtal och att fastställa nivån på villkoren. Myndigheterna uppskattar därför Upphandlingsmyndighetens på förhand fastställa villkor inom ett antal branscher.
- Det är vanligt att myndigheterna inte följer upp att leverantörerna följer villkoren. Huvudorsaken till det är begränsade resurser.

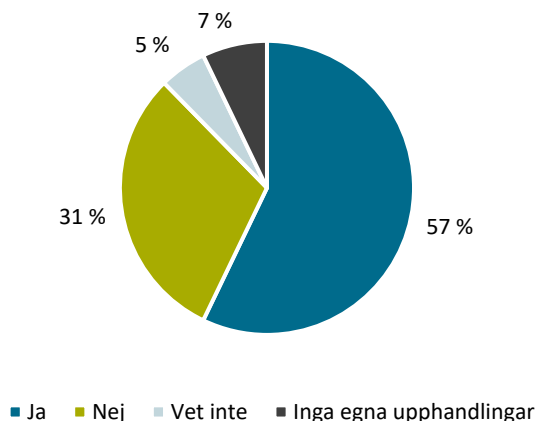
3.2 Vilken typ av arbetsrättsliga villkor ställer myndigheterna?

I detta avsnitt redovisar och analyserar vi vilken typ av arbetsrättsliga villkor som statliga myndigheter ställer i sina upphandlingar. Vi gör det utifrån upphandlingsreglernas kategorisering i villkor enligt kollektivavtal respektive villkor enligt ILO:s kärnkonventioner.

3.2.1 Sex av tio myndigheter har ställt arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal

Nästan sex av tio myndigheter som svarat på vår enkät har ställt arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid enligt kollektivavtal i någon egen upphandling sedan lagkravet infördes den 1 juni 2017. Drygt en av tre myndigheter har inte gjort det (figur 2).

Figur 2. Andelen statliga myndigheter som har ställt arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal i upphandling sedan den 1 juni 2017, n=154.



Källa: Statskontorets enkät.

Kommentar: Myndigheterna har svarat på frågan om de har utfört egna upphandlingar efter den 1 juni 2017, och om de i sådant fall har ställt arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid som följer av ett centralt kollektivavtal.

Detta resultat kan jämföras med Upphandlingsmyndighetens enkät 2019 som visade att drygt fyra av tio statliga myndigheter hade ställt villkor enligt kollektivavtal i upphandlingar under den senaste tolv månadersperioden. Att andelen är högre i Statskontorets enkät beror sannolikt på att det är olika långa tidsperioder som har mätts.¹⁵ Vår enkät genomfördes dessutom vid en senare tidpunkt. Det är naturligt att fler myndigheter har ställt arbetsrättsliga villkor ju längre tid som har gått sedan kravet infördes. Vi konstaterar också att en större andel av myndigheterna i Upphandlingsmyndighetens enkät 2019 svarade att de ställt villkor, än av de myndigheter som återrapporterade till regeringen 2018.¹⁶

¹⁵ Statskontoret frågade myndigheterna om de hade ställt arbetsrättsliga villkor sedan lagändringen den 1 juni 2017, medan Upphandlingsmyndigheten frågade om de hade ställt sådana villkor under den senaste tolv månadersperioden.

¹⁶ Mer om myndigheternas återrapportering till regeringen i avsnitt 4.5.

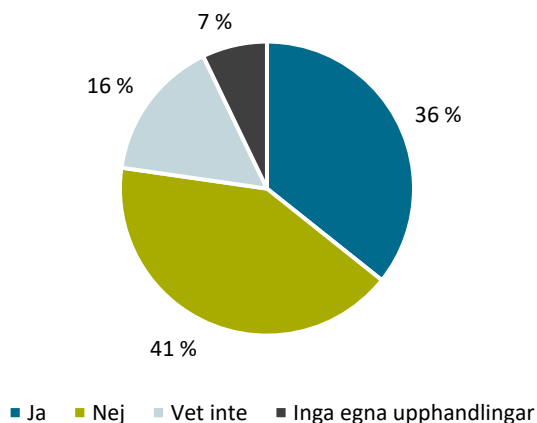
En upphandlande myndighet får enligt upphandlingsreglerna ställa andra typer av arbetsrättsliga villkor än lön, semester och arbetstid, om villkoren har anknytning till det som ska anskaffas. Men det är ovanligt att myndigheter ställer andra villkor. Ett skäl till det som några myndigheter har pekat på är att det skulle göra det svårare och mer resurskrävande att upphandla. Ett annat skäl är att fler villkor riskerar leda till att färre leverantörer lämnar anbud. Men det finns exempel på att myndigheter har ställt andra typer av villkor. Pensionsmyndigheten ställer sedan 2015 krav på att konsultföretag ska erbjuda tjänstepension för sina anställda när myndigheten upphandlar konsulter. Myndigheten motiverar detta med att anställda utan tjänstepension är en grupp som riskerar låg framtida pension och att dessa anställda då skulle behöva kompensera detta med eget sparande.¹⁷

3.2.2 En av tre myndigheter har ställt arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner

Det är betydligt ovanligare att myndigheter ställer arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner än att de ställer villkor enligt kollektivavtal. Sedan den 1 juni 2017 är det drygt en tredjedel av myndigheterna som har ställt villkor enligt ILO:s kärnkonventioner (figur 3).

¹⁷ Pensionsmyndigheten. (2015). *Nu ställer vi krav på tjänstepension vid upphandling av konsulter.*

Figur 3. Andelen statliga myndigheter som har ställt arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner i upphandling sedan den 1 juni 2017, n=154.



Källa: Statskontorets enkät.

Kommentar: Myndigheterna har svarat på frågan om de har utfört egna upphandlingar efter den 1 juni 2017, och om de i sådant fall har ställt arbetsrättsliga villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner.

I Upphandlingsmyndighetens undersökning 2019 svarade ungefär en femtedel av myndigheterna att de har ställt krav enligt ILO:s kärnkonventioner under den senaste tolv månaders perioden. Det är en betydligt lägre andel än i Statskontorets enkät, men vi bedömer att även det sannolikt beror på att frågorna gäller olika långa tidsperioder i de två undersökningarna.

3.2.3 Stora myndigheter ställer oftare arbetsrättsliga villkor än små myndigheter

Statskontorets enkät visar också att myndigheter som gör upphandlingar för stora belopp (har stora upphandlingsvolym) oftare ställer arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal och ILO:s kärnkonventioner än myndigheter som gör upphandlingar för små belopp. Samtliga myndigheter som upphandlar för över 5 miljarder kronor per år har ställt villkor enligt både kollektivavtal och ILO:s kärnkonventioner sedan 2017. Däremot har bara var tredje myndighet

som upphandlar för under tio miljoner kronor per år ställt villkor enligt kollektivavtal, och enbart var tionde har ställt villkor enligt ILO:s kärnkonventioner.

Vi ser ett liknande mönster när det gäller myndigheternas storlek i det totala antalet årsarbetskrafter och antalet personer som arbetar med upphandlings- och inköpsfrågor. Myndigheter med många årsarbetskrafter och de med större upphandlingsorganisationer, ställer oftare arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal och ILO:s kärnkonventioner än myndigheter med få årsarbetskrafter och mindre upphandlingsorganisationer. Nästan samtliga myndigheter med en upphandlingsorganisation med minst åtta årsarbetskrafter har ställt arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal. En klar majoritet av dem har även ställt villkor enligt ILO:s kärnkonventioner. Myndigheter med en mindre upphandlingsorganisation än så har ställt villkor i betydligt lägre grad. Upphandlingsmyndighetens enkät visade samma mönster.

Vi bedömer resultaten som att större myndigheter generellt sett har mer resurser att arbeta med dessa frågor än vad mindre myndigheter har. De stora myndigheterna upphandlar vanligtvis även mer än mindre myndigheter, och har därmed mer erfarenhet och kunskap och ett mer utarbetat arbetssätt i upphandlingsfrågor.

3.2.4 Myndigheterna är mindre osäkra på om de har ställt arbetsrättsliga villkor än tidigare

Runt 5 procent av myndigheterna svarar i vår enkät att de inte vet om de har ställt arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal vid upphandling sedan lagändringen 2017. I Upphandlingsmyndighetens undersökning 2019 svarade 20 procent av de statliga myndigheterna att de inte visste. Vi tolkar den relativt stora skillnaden mellan undersökningarna som att myndigheterna generellt sett har blivit mindre osäkra på om de har ställt arbetsrättsliga villkor sedan Upphandlingsmyndighetens undersökning. Det beror rimligen på att det gått ytterligare en tid sedan lagkravet infördes, och att fler myndigheter har gjort egna upphandlingar och därmed kommit i kontakt med frågorna som rör arbetsrättsliga

villkor. Men skillnaden bör ändå tolkas med viss försiktighet, eftersom svarsfrekvensen i undersökningen 2019 var relativt låg (54 procent).

Myndigheterna är också mindre osäkra när det gäller om de har upphandlat med villkor enligt ILO:s kärnkonventioner. En av sex myndigheter svarar i Statskontorets enkät att de inte vet om de har ställt sådana villkor, jämfört med ungefär var fjärde myndighet i Upphandlingsmyndighetens undersökning.

Vi ser också att det är betydligt vanligare att myndigheter med liten upphandlingsvolym inte känner till om de har ställt arbetsrättsliga villkor, jämfört med myndigheter med stor volym.

3.2.5 Vanligaste orsaken till att myndigheter inte ställer arbetsrättsliga villkor är att det inte funnits behov

Runt en fjärdedel av myndigheterna svarar i Statskontorets enkät att de inte har ställt några arbetsrättsliga villkor i upphandlingar sedan lagändringen, vare sig när det gäller villkor enligt kollektivavtal eller ILO:s kärnkonventioner.

Vi har frågat dessa myndigheter vilket som var det huvudsakliga skälet till att de inte har ställt sådana villkor. Den absolut vanligaste förklaringen är att myndigheterna har gjort en behövlighetsbedömning som visat att det inte finns något behov av att ställa arbetsrättsliga villkor (tabell 2).

Tabell 2. Myndigheters huvudsakliga skäl till att de inte har ställt arbetsrättsliga villkor i upphandlingar sedan den 1 juni 2017, n=35.

Huvudsakliga skälet till att villkor inte ställts	Antal myndigheter som angett svaret	Andel av myndigheterna som angett svaret (procent)
Inget behov efter behövlighetsbedömning	22	63
Inga upphandlingar över tröskelvärden	8	23
Annat skäl	4	11
Resursbrist	1	3
Kände inte till dem	0	0
Kompetensbrist	0	0

Källa: Statskontorets enkät.

Kommentar: Enkätfrågan löd "Vilket är det huvudsakliga skälet till att myndigheten inte har ställt arbetsrättsliga villkor vid upphandlingar, sedan den 1 juni 2017?". Myndigheterna fick bara ange ett av svarsalternativen.

Vi noterar att ingen myndighet anger att kompetensbrist eller okunskap om lagkravet är huvudskälet till att de inte har ställt några arbetsrättsliga villkor. Men det ska inte tolkas som att myndigheterna överlag anser att det är lätt att upphandla med arbetsrättsliga villkor, eller att alla myndigheter anser att de har tillräckligt med resurser och kompetens för att göra det på ett bra sätt. I avsnitt 3.4–3.6 analyserar vi närmare de olika typer av svårigheter som finns i myndigheternas arbete med att upphandla med arbetsrättsliga villkor.

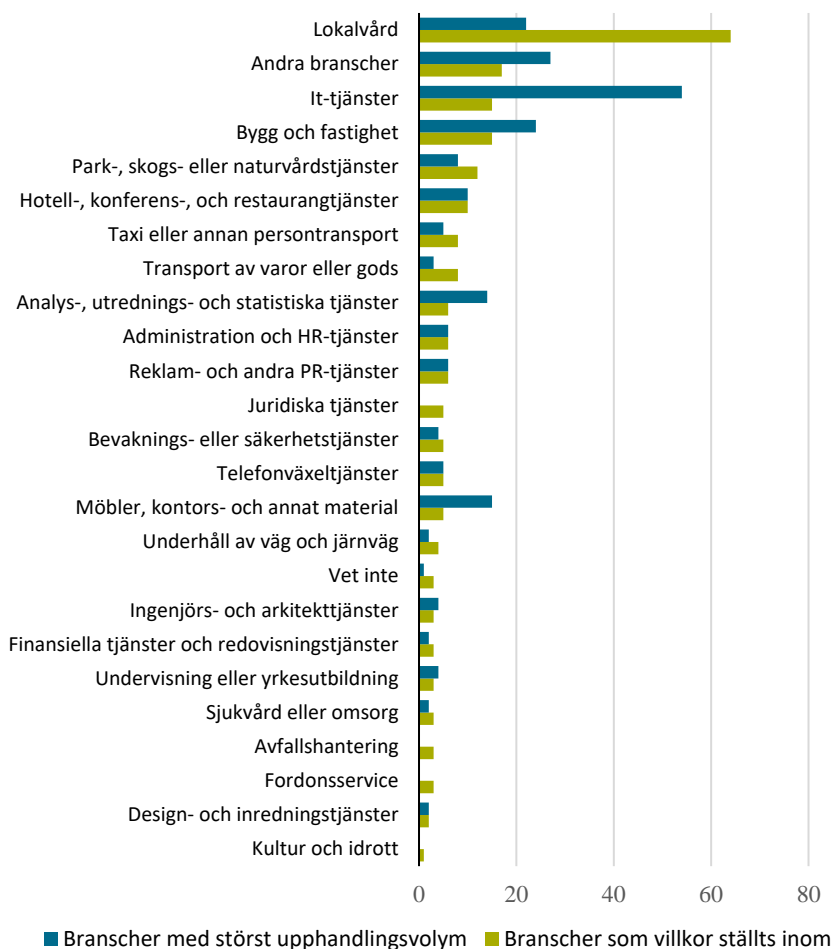
3.3 Vid vilka slags upphandlingar ställer myndigheterna arbetsrättsliga villkor?

I detta avsnitt beskriver och analyserar vi vid vilka slags upphandlingar som statliga myndigheter ställer arbetsrättsliga villkor. Vi gör det genom att beskriva inom vilka olika typer av branscher som myndigheterna ställer arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal respektive ILO:s kärnkonventioner.

3.3.1 Lokalvård är den vanligaste branschen där myndigheter ställer villkor enligt kollektivavtal

Lokalvård är den i särklass vanligaste branschen där statliga myndigheter ställer arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal. Nästan tre av fyra myndigheter som har ställt villkor enligt kollektivavtal sedan lagändringen den 1 juni 2017, har gjort det när de har upphandlat lokalvårdstjänster (figur 4). De näst vanligaste branscherna där myndigheter har ställt arbetsrättsliga villkor när de upphandlat är it-tjänster och bygg- och fastighet. Det fanns ett liknande mönster i Upphandlingsmyndighetens enkät 2019.

Figur 4. Branscher där myndigheterna har ställt villkor enligt kollektivavtal, och de branscher där de har haft störst upphandlingsvolym (antal svar), n=88.



Källa: Statskontorets enkät.

Kommentar: Myndigheterna har kunnat ange valfritt antal branscher där de själva upphandlat och ställt arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal sedan 1 juni 2017 (gröna staplar). Därutöver har de fått ange de tre branscher där de har haft störst upphandlingsvolym räknat i kronor (blå staplar). Indelningen av branscherna i Statskontorets enkät bygger i viss, men begränsad, utsträckning på branschindelningen i Upphandlingsmyndighetens enkät 2019.

Det är många myndigheter som svarar att de har ställt arbetsrättsliga villkor för lokalvård i förhållande till hur mycket myndigheterna har upphandlat inom området. Ett omvänt mönster går att se när det gäller it-tjänster. Det är den bransch där myndigheterna haft störst upphandlingsvolym, men i förhållande till upphandlingsvolymen är det få myndigheter som har ställt arbetsrättsliga villkor för den branschen.

Vi tolkar enkätresultatet som att myndigheterna bedömer att risken för oskäliga arbetsförhållanden är mycket större inom lokalvårdsbranschen än inom andra branscher. Det bekräftar även de som vi har intervjuat. Städtjänster är också ett av de områden där Upphandlingsmyndigheten har tagit fram arbetsrättsliga villkor, vilket underlättar för myndigheterna.¹⁸ Resultatet visar också att lokalvård utgör en större andel av upphandlingsvolymen hos myndigheter med liten upphandlingsvolym, än hos myndigheter med stor volym.¹⁹ Det är värt att notera mot bakgrund av att små myndigheter generellt sett har sämre förutsättningar att upphandla med arbetsrättsliga villkor än stora myndigheter. Vi återkommer till små myndigheters förutsättningar längre fram i rapporten.

I sammanhanget kan vi nämna att Kammarkollegiet sedan den 1 april 2017 har ett ramavtal för städtjänster i Stockholms län som sträcker sig fram till den 31 mars 2021.²⁰ Myndigheter kan därmed avropa lokalvård på det ramavtalet inom Stockholms län. I ramavtalet ingår krav på arbetsrättsliga villkor. Kammarkollegiet kommer att inkludera Västra Götalands län och Skåne län i sina framtida ramavtal för städtjänster.²¹ Fler myndigheter kommer därför ha möjlighet att avropa städtjänster via Kammarkollegiets ramavtal framöver.

När det gäller it-branschen tolkar vi resultatet som att myndigheterna bedömer att riskerna för oskäliga arbetsförhållanden generellt sett är

¹⁸ Läs mer om detta i avsnitt 3.5.3.

¹⁹ Det gäller både när vi utgår från myndigheternas totala upphandlingsvolym och när vi utgår endast från de upphandlingar där arbetsrättsliga villkor har ställts.

²⁰ Kammarkollegiet. (2020). *Städtjänster, Stockholms län*.

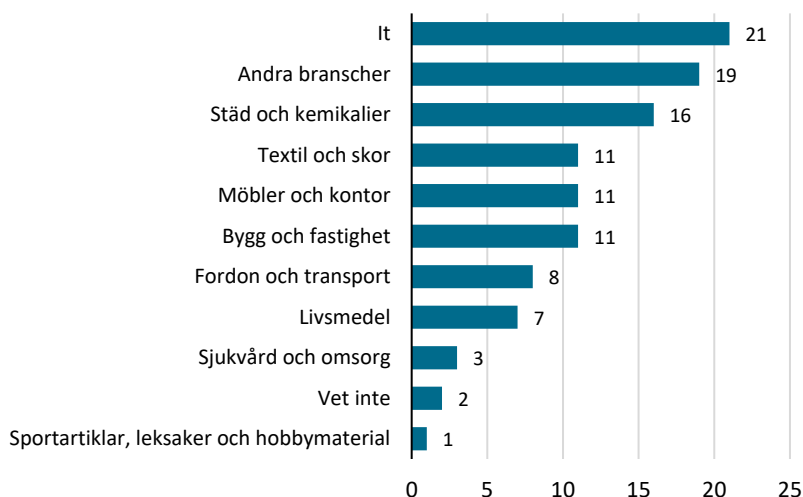
²¹ Kammarkollegiet. (2020). *Förstudierapport inom Städtjänster 2021*, s. 7.

låga. Vi konstaterar också att det saknas färdiga villkor för denna bransch hos Upphandlingsmyndigheten. Samtidigt påpekar personer som vi har intervjuat att branschen är väldigt bred och kan innefatta enskilda yrken där riskerna är större, till exempel vissa supporttjänster.

3.3.2 It är den bransch där myndigheter oftast ställer villkor enligt ILO:s kärnkonventioner

Vår enkät visar att it är den branschen där myndigheter oftast ställer villkor enligt ILO:s kärnkonventioner.²² Nästan 40 procent av de myndigheter som ställde arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner har gjort det vid upphandling av it (figur 5).

Figur 5. Branscher där myndigheterna har ställt villkor enligt ILO:s kärnkonventioner (antal myndigheter), n=55.



Källa: Statskontorets enkät.

Kommentar: Myndigheterna har haft möjlighet att ange valfritt antal branscher där de har upphandlat med arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner sedan den 1 juni 2017. I kategorin "Andra branscher" angav myndigheterna bland annat konsulttjänster, maskiner och material. Indelningen av branscherna i Statskontorets enkät är desamma som i Upphandlingsmyndighetens enkät 2019.

²² I detta fall kan it innefatta flera branscher, t.ex. it-tjänster och it-relaterade varor.

Statskontoret konstaterar att myndigheterna svarar på ungefär samma sätt i vår enkät som de gjorde i Upphandlingsmyndighetens enkät 2019. En skillnad är att ”Städ och kemikalier” var den bransch där myndigheterna oftast hade ställt villkor enligt ILO:s kärnkonventioner i Upphandlingsmyndighetens undersökning.

Vi ser inte något starkt samband mellan storleken på myndigheters upphandlingsvolym och inom vilka branscher de ställt villkor enligt ILO:s kärnkonventioner. Vi kan däremot se att myndigheter med stor upphandlingsvolym något oftare har ställt sådana villkor inom bygg- och fastighetsbranschen och fordons- och transportbranschen, än vad myndigheter med liten volym har gjort.

3.4 Myndigheternas behövlighetsbedömning



För att avgöra om myndigheten är skyldig att ställa arbetsrättsliga villkor i en upphandling behöver myndigheten göra en behövlighetsbedömning. En behövlighetsbedömning innebär att myndigheten, innan den upphandlar, gör en analys av riskerna för att upphandlingen fullgörs med arbetstagare som har oskäligen arbetsförhållanden. Varje enskild upphandlande myndighet har ansvaret att bedöma om det är behövligt att ställa arbetsrättsliga villkor i den enskilda upphandlingen.

3.4.1 Mer än hälften av de myndigheter som upphandlat har gjort egna behövlighetsbedömningar

Statskontoret har i enkäten ställt frågor till myndigheterna om deras behövlighetsbedömningar. Omkring 60 procent av de myndigheter som själva upphandlat efter den 1 juni 2017 svarar att de har gjort

behövlighetsbedömningar.²³ Nästan alla av de som svarar att de gjort behövlighetsbedömningar (53 procent) har gjort en egen bedömning. Övriga som gjort bedömningar (7 procent) har använt en annan upphandlande myndighets behövlighetsbedömning.

Upphandlingsmyndigheten beskriver behövlighetsbedömningen som en process där flera former av underlag bör ingå. Men det är inte ovanligt att myndigheterna tar ställning till behovet bara utifrån en enklare bedömning av om upphandlingen gäller en så kallad riskbransch eller inte. Vi diskuterar detta närmare i avsnitt 3.5.

3.4.2 Myndigheterna bedömer ofta på förhand om det finns ett behov av en behövlighetsbedömning

Vid upphandlingar under tröskelvärden finns inget krav på att myndigheten ska ställa arbetsrättsliga villkor. Ett vanligt svar i vår enkät är att myndigheterna inte har gjort någon behövlighetsbedömning just på grund av att de inte haft några upphandlingar över tröskelvärdena.²⁴

Ett annat vanligt skäl till att myndigheterna inte har gjort någon behövlighetsbedömning är att de har bedömt på förhand att det inte finns behov av det. Det framgår inte av enkätsvaren varför dessa myndigheter kom fram till detta. Men även här skulle det kunna handla om att upphandlingen låg under tröskelvärden. Av våra intervjuer framgår det också att generella riskbedömningar av branscher eller erfarenheter från tidigare upphandlingar kan ligga till grund för att bedöma behovet på förhand. I dessa fall har myndigheterna alltså avgjort frågan om behovet innan de har gjort en närmare behövlighetsbedömning (se vidare nedan).

²³ 17 procent av myndigheterna som gjort egna upphandlingar efter den 1 juni 2017 uppger att de inte vet om de har gjort någon behövlighetsbedömning.

²⁴ Myndigheterna kunde ange flera svarsalternativ. Tre av fyra svarsalternativ hade ungefär lika många svar. Av de 11 myndigheter som svarat ”Annat” har 7 lämnat fritextsvar där de angett att de inte haft upphandlingar över tröskelvärdena.

Ytterligare ett vanligt skäl till att myndigheterna inte gjort någon behövlighetsbedömning är att de inte har känt till kravet på att göra en sådan bedömning.

3.4.3 Resurskrävande att göra behövlighetsbedömningar i varje enskild upphandling

Upphandlingsmyndigheten har på sin webbplats publicerat riskbedömningar för vissa specifika branscher. Riskbedömningarna omfattar främst den svenska arbetsmarknaden. Exempelvis finns riskbedömningar för måleritjänster, skogsvårdstjänster, städtjänster och för taxibranschen. Flera av de myndigheter som vi har intervjuat menar att dessa riskbedömningar är till stor hjälp när de gör sina behövlighetsbedömningar. Men flera myndigheter påpekar samtidigt att oavsett vad Upphandlingsmyndighetens bedömning av riskbranscher visar, så ska en upphandlande myndighet ändå alltid göra en egen bedömning av riskerna i den enskilda upphandlingen.

Flera av de myndigheter och arbetsmarknadsparter som vi har intervjuat säger att det är svårt och resurskrävande att göra behövlighetsbedömningar i varje enskild upphandling. Det är särskilt svårt för små myndigheter med begränsade resurser. Men även myndigheter med stora upphandlingsvolymmer anser att det är resurskrävande. En del av dessa gör också själva mer generella risk- eller behövlighetsbedömningar. Ett exempel på det är Trafikverket, som har gjort en bedömning att entreprenadupphandlingar alltid innebär en risk för oskäligen arbetsförhållanden på grund av att de omfattar flera kända riskfaktorer.

Andra myndigheter med stora upphandlingsvolymmer har tagit fram egna listor över riskbranscher, eller utarbetat egna metoder för att göra behövlighetsbedömningar. Ytterligare ett sätt att hantera frågan är att ställa generella arbetsrättsliga villkor i alla upphandlingar, oavsett om det är behövligt eller inte. Se även avsnitt 3.5.5.

Ett annat problem som flera lyft fram är risken för att olika myndigheter gör olika bedömningar av en och samma bransch om när det är behövligt att ställa arbetsrättsliga villkor. Statskontoret delar upp-

fattningen att det finns en sådan risk, eftersom det finns stora skillnader i hur myndigheterna går till väga i sina behövlighetsbedömningar.

3.4.4 Generella riskfaktorer för att det förekommer oskäliga arbetsförhållanden och osund konkurrens

Flera myndigheter påpekar att det inte är tillräckligt att göra en behövlighetsbedömning enbart utifrån om upphandlingen rör en ”riskbransch” eller inte. Vidare framhåller andra myndigheter och aktörer att man inte bör peka ut enskilda branscher på detta sätt, utan i stället utgå från de faktorer som utgör en risk oavsett vilken bransch det gäller. Upphandlingsmyndigheten har beskrivit flera generella riskfaktorer för oskäliga arbetsförhållanden och osund konkurrens, och där det alltså kan finnas behov av att ställa arbetsrättsliga villkor. Exempel på sådana generella riskfaktorer är följande:

- Arbetet kräver en låg grad av specialistkompetens, låg utbildningsnivå eller låga kunskaper i svenska.
- Det är vanligt med utländsk arbetskraft i den aktuella branschen, till exempel utstationerad arbetskraft. Utstationering är när en arbetsgivare skickar en arbetstagare som vanligtvis arbetar i ett land till ett annat land för att arbeta där under en begränsad tid.
- Andelen som är anslutna till kollektivavtal inom branschen är låg.
- Leverantören bryter systematiskt mot arbetstids- eller arbetsmiljöreglerna.
- Det förekommer långa eller komplexa leverantörskedjor i branschen eller att det är vanligt att leverantörer använder flera underleverantörer.
- Det finns särskilda regleringar inom branschen, till exempel om krav på personalliggare, eller det finns risk för att det förekommer svart arbetskraft eller annan ekonomisk brottslighet.
- Det är en hög konkurrens inom branschen och prispressen på leverantörerna är hård. Det innebär en risk för att leverantörer pressar priset på bekostnad av arbetstagarnas arbetsförhållanden.

Risikfaktorerna beskrivs mer utförligt på Upphandlingsmyndighetens webbplats, liksom hur myndigheter kan gå till väga för att undersöka dem närmare.

3.5 Myndigheternas fastställande av de arbetsrättsliga villkoren



Om behovlighetsbedömningen visar att det finns risker för oskäligen arbetsförhållanden när leverantören utför kontraktet så behöver myndigheten först ta ställning till om det överhuvudtaget finns förutsättningar för att ställa arbetsrättsliga villkor. Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal gäller inte om det saknas förutsättningar att ange nivån på villkoren. Om det finns förutsättningar för det ska myndigheten i nästa steg fastställa nivån på de arbetsrättsliga villkoren.

För att ställa villkor enligt ILO:s kärnkonventioner behöver myndigheten varken fastställa förutsättningarna eller nivån på villkoren. I avsnitt 3.5.4 beskriver vi hur myndigheterna arbetar med att ställa sådana villkor.

3.5.1 Svårt att fastställa nivån på villkoren utifrån kollektivavtal

För att kunna fastställa nivån på villkoren om lön, semester och arbetstid, behöver myndigheten identifiera vilket eller vilka kollektivavtal som finns i den aktuella branschen för de arbetstagare som kommer att utföra kontraktet. En och samma upphandling kan omfatta en mängd olika branscher och yrkesgrupper, beroende på vad som ska upphandlas. Myndigheten behöver då fastställa villkor för alla yrkesgrupper där det är behövligt att ställa arbetsrättsliga villkor.

Ett gott exempel – Trafikverkets arbetsrättsliga villkor inom bygg- och anläggningsbranschen

Trafikverket har tillsammans med Region Stockholms förvaltning för utbyggd tunnelbana tagit fram och fastställt villkor enligt kollektivavtal inom bygg- och anläggningsbranschen.

Nivåerna för lön, semester och arbetstid baseras på gällande version av Byggavtalet och Väg- och Banavtalet, samt Arbetstidslagen och Semesterlagen. Parterna Bygg-företagen, Seko och Byggnads har fått tillfälle att yttra sig.

I Trafikverkets övergripande villkor anges vilka arbetstagare eller vilket arbete som omfattas av villkoren. Anställda arbetstagare som omfattas av entreprenörens åtagande ska vid kontraktets utförande minst ges de villkor som anges av Trafikverket. Mer förmånliga villkor får alltid erbjudas.

När det gäller till exempel lönenivåer anger Trafikverkets villkor lägsta timlön, nivåer för övertidsersättning, kompensationsledighet och ersättning vid obekvämt arbetstid för fyra olika kategorier av arbetstagare.

Källa: Trafikverket.

Såväl upphandlande myndigheter som arbetsmarknadens parter menar att det på flera sätt är svårt att fastställa villkoren. Det kan till att börja med vara svårt för myndigheten att veta vilket eller vilka kollektivavtal som är aktuellt. Det finns totalt omkring 700 centrala kollektivavtal i Sverige.²⁵ För vissa upphandlade tjänster kan det finnas flera olika kollektivavtal.

Hos Medlingsinstitutet finns information om gällande kollektivavtal. Men där finns inte själva kollektivavtalen publicerade utan oftast måste myndigheten ta kontakt med arbetsmarknadens parter för att få ta del av dem. Det finns inte heller någon skyldighet för parterna att lämna ut avtalen. Relativt många av de myndigheter som vi har varit i

kontakt med anser att det kan vara svårt att få ut kollektivavtalen.

När myndigheten väl har identifierat och fått ta del av kollektivavtalet behöver den tolka villkoren i avtalet. Även det är förknippat med en del svårigheter. Utöver kollektivavtalen kan det finnas andra överenskommelser mellan parterna som påverkar villkoren i avtalen.

²⁵ Medlingsinstitutets webbplats. *Förhandlingar och avtal*. (Hämtad 2020-11-22). <http://www.mi.se>.

De olika villkoren i avtalen står också ofta i relation till varandra. Exempel på det är kortare semester mot högre lön, eller särskilda överenskommelser om arbetstid som också påverkar hur lönen sätts. Olika branscher tillämpar också olika lönesättning och använder olika lönebegrepp. Eftersom varje myndighet ska ta fram villkor i den enskilda upphandlingen, finns det också enligt Statskontoret en risk att myndigheterna tolkar villkoren på olika sätt.

Om det inte finns siffersatta löne-nivåer i avtalet ska myndigheten ändå ställa villkor om semester och arbetstid. När det gäller semester och arbetstid får villkoren inte understiga lagstadgade nivåer. Om det finns undantag från detta i ett kollektivavtal så gäller undantaget bara för de arbetstagare som är anslutna till avtalet. Om det inte går att fastställa lönevillkor får myndigheten överväga om den trots det kan sätta en miniminivå baserad på andra uppgifter från parterna.

Det finns alltså enligt Statskontoret många olika faktorer som en upphandlande myndighet behöver ta hänsyn till. För att kunna tolka avtalen och fastställa villkoren behöver myndigheterna därför ha viss kompetens även inom arbetsrätt, vilket det inte är självklart att de personer som arbetar med upphandlingar har. Särskilt svårt kan det vara för små myndigheter eller myndigheter med små upphandlingsvolymmer. Men även stora myndigheter som upphandlar inom många olika branscher kan ha svårt att upprätthålla kompetens för alla upphandlingsområden. Stora myndigheter har också ofta betydligt större och fler upphandlingar som är mer resurskrävande att jobba med än vad mindre myndigheter har. Både små och stora myndigheter efterfrågar därför mer kunskap och stöd i arbetet.

En generell framgångsfaktor – Kunskap och kompetens

För att kunna upphandla med arbetsrättsliga villkor krävs kunskap och kompetens inom flera olika områden:

- Upphandlingsfrågor och upphandlingsrätt.
- Hållbarhetsfrågor, t.ex. social hållbarhet.
- Arbetsrättsliga frågor.
- Branschspecifik kunskap, t.ex. kring vilka arbetstagare som kommer utföra kontraktet och förekomsten av riskfaktorer.

För att underlätta för myndigheterna har Upphandlingsmyndigheten tagit fram och fastställt arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid utifrån kollektivavtalen inom ett tiotal branscher, som myndigheterna kan använda sig av. Mer om det i avsnitt 3.5.3.

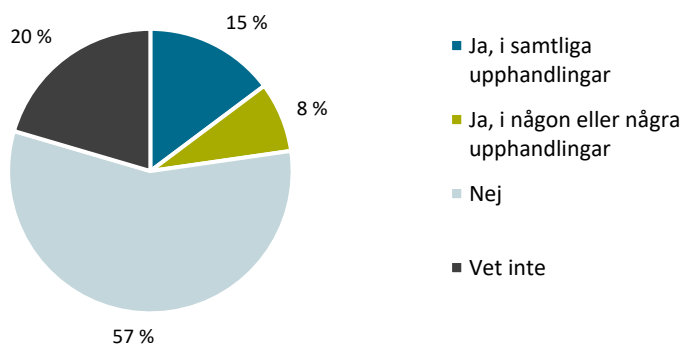
3.5.2 Myndigheterna hämtar sällan in synpunkter från arbetsmarknadens parter

När en upphandlande myndighet ska ange nivån på de arbetsrättsliga villkoren enligt kollektivavtal ska myndigheten enligt upphandlingsreglerna ge de berörda centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövligt.²⁶ Enligt Upphandlingsmyndigheten är det också bra att myndigheten löpande under processen samråder med parterna om tolkningen av villkoren i kollektivavtalet för att säkerställa att tolkningen blir korrekt.

Mer än hälften av de myndigheter som i Statskontorets enkät svarar att de har ställt arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal, anger att de inte har gett de centrala parterna möjlighet att yttra sig när myndigheten fastställde villkoren (figur 6). Knappt en fjärdedel svarar att de har gjort det i en eller flera upphandlingar. Det är en något högre andel än i Upphandlingsmyndighetens enkät från 2019.

²⁶ Närmare bestämt de arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna som har slutit det centrala kollektivavtal som nivån på villkoren ska motsvara.

Figur 6. Andel myndigheter som har gett de centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna tillfälle att yttra sig när de fastställde nivån på de arbetsrättsliga villkoren, n=88.



Källa: Statskontorets enkät.

Kommentar: Enkätfrågan löd "Har myndigheten gett de centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna tillfälle att yttra sig, när nivån på de arbetsrättsliga villkoren fastställdes?"

Den vanligaste orsaken till att myndigheterna inte har gett de centrala parterna tillfälle att yttra sig är att de bedömde att det inte behövdes. Andra vanliga orsaker är att myndigheterna inte kände till kravet och resursbrist hos myndigheterna. Det finns även exempel på där myndigheter har haft kontakt med de lokala parterna på arbetsplatsen i stället för de centrala organisationerna.

Statskontorets intervjuer med centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer bekräftar bilden av att det är relativt ovanligt att statliga myndigheter tar kontakt med dem i samband med att myndigheterna ska ställa arbetsrättsliga villkor. De exempel som vi har fått på det handlar om några få enstaka fall. I den mån myndigheter kontaktar parterna sker det oftast med de förbund som slutit det aktuella kollektivavtalet, och inte med centralorganisationen. Exempelvis har Migrationsverket haft utbyte med Almega för att ta del av deras kollektivavtal som rör städtjänster. I några fall har också Kammarkollegiet varit i kontakt med arbetsmarknadens parter i samband med upphandlingar av ramavtal.

De centrala organisationerna fungerar främst som förmedlare av kontakter till sina medlemsförbund, eftersom det är förbunden som sluter avtalen.²⁷ Flera av centralorganisationerna påpekar att det är betydligt vanligare att kommuner som upphandlar tar kontakt i dessa frågor än att statliga myndigheter gör det.

Våra intervjuer visar också att parterna på central nivå generellt sett inte har några särskilda fastlagda rutiner för att ta hand om eventuella

Svårigheter att fastställa arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal

Det är en komplex process att fastställa villkor enligt kollektivavtal i varje enskild upphandling. Exempel på svårigheter:

- Veta vilket eller vilka kollektivavtal – en upphandling kan omfatta en rad olika tjänster och yrken.
- Få ut kollektivavtalet – avtalet ägs av parterna och är skyddat av upphovsrätt.
- Kunna tolka avtalet för att fastställa nivån på villkoren – villkoren i avtalen går inte att använda rakt av.
- Veta vilken nivå hos arbetsmarknadens parter som man kan kontakta om villkoren. Ofta saknar parterna rutiner för sådana frågor.

förfrågningar från myndigheterna. Ett skäl till det är just att det är sällan upphandlande myndigheter frågar dem. Men LO centralt har en viss samordnande roll för sina medlemsförbund i frågan. Parterna själva konstaterar att det troligtvis inte är helt enkelt för myndigheterna att veta till vem eller vilken nivå de ska vända sig när det gäller arbetsrättsliga villkor. Det bekräftar också de myndigheter som vi har intervjuat.

3.5.3 De villkor Upphandlingsmyndigheten på förhand har fastställt är ett bra stöd för myndigheterna

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram och fastställt arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid enligt kollektivavtal inom ett antal branscher där myndigheten bedömt att riskerna för oskäliga arbetsförhållanden är stora. Dessa villkor finns tillgängliga på

²⁷ De centrala förbunden har dock kontakter med Upphandlingsmyndigheten genom myndighetens upphandlingsnätverk.

Upphandlingsmyndighetens webbplats i form av färdiga bilagor som myndigheterna kan använda tillsammans med de mallar för särskilda kontraktsvillkor som också finns på webbplatsen. Många myndigheter uppskattar de färdiga villkoren eftersom de på ett konkret sätt hjälper dem i arbetet med att ställa arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal. Statskontoret ser dessa villkor som en generell framgångsfaktor när det gäller statliga myndigheters upphandling med arbetsrättsliga villkor. Vi konstaterar också att de skapar förutsättningar för en mer enhetlig hantering i myndigheternas fastställande av villkor i upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten har tagit fram villkor enligt kollektivavtal för nio olika områden, och redovisar dem på sin webbplats (tabell 3). Inom dessa områden har Upphandlingsmyndigheten redan haft samråd med arbetsmarknadens parter, så upphandlande myndigheter behöver därför inte på egen hand kontakta arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna. Samtidigt bör det påpekas att det fortfarande är den upphandlande myndigheten som har det formella ansvaret för de villkor de ställer. De måste därför ändå försäkra sig om att de villkor Upphandlingsmyndigheten redovisar är de aktuella villkoren i den berörda branschen.

Tabell 3. Områden där Upphandlingsmyndigheten har fastställt arbetsrättsliga villkor.

Område	Arbetstagarpart	Arbetsgivarpart	Avtalets giltighetstid
Taxiförare	Svenska transportarbetareförbundet	Biltrafikens arbetsgivarförbund	2017-07-01–2020-06-30
Städtjänster 1	Fastighetsanställdas förbund och Seko	Almega Tjänsteföretagen	2017–2020
Städtjänster 2	Svenska kommunalarbetareförbundet	Almega Tjänsteföretagen	2017–2020
Snöskottare på tak	Svenska byggnadsarbetareförbundet	Plåt- och ventföretagen	2017-05-01–2020-04-30
Måleriarbeten	Svenska målareförbundet	Måleriföretagen	2017-05-01–2020-04-30
Skogsvårdare	Facket för skogs-, trä- och grafisk bransch	Gröna arbetsgivare	2017-04-03–2020-03-30
Parkskötare	Svenska kommunalarbetareförbundet	Gröna arbetsgivare	2017-05-01–2020-04-30
Tvätteriarbetare	IF Metall	IKEM	2017-07-01–2020-06-30
Godsförare	Svenska transportarbetareförbundet	Biltrafikens arbetsgivarförbund	2017-04-03–2020-03-30
Flyttjänster	Svenska transportarbetareförbundet	Biltrafikens arbetsgivarförbund	2017-04-03–2020-03-30

Källa: Upphandlingsmyndighetens webbplats.

Kommentar: Centralorganisationer för samtliga förbund i tabellen är LO och Svenskt Näringsliv. Kollektivavtalens giltighetstid har förlängts i väntan på att nya avtal ska komma på plats.

Flera myndigheter framhåller till Statskontoret att det vore bra om det fanns liknande stöd på fler områden. Ett exempel på område där myndigheter efterfrågar liknande stöd är byggindustrin. Tidigare fanns ett så kallat lärande exempel på villkor för byggindustrin på Upp-

handlingsmyndighetens webbplats, men som nyligen tagits bort.²⁸ Enligt Upphandlingsmyndigheten ska ett nytt exempel på området publiceras inom kort.

3.5.4 Ställa arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner

Upphandlingsmyndighetens stödmaterial om arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner är uppdelat i en basnivå och en avancerad nivå. På den avancerade nivån använder myndigheten begreppet hållbara leveranskedjor. I begreppet hållbara leveranskedjor ingår ILO:s kärnkonventioner. Men i det ingår även FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, FN:s barnkonvention (artikel 32), den arbetsrättslagstiftning som gäller i landet där arbetet utförs, den miljöskyddslagstiftning som gäller i landet där arbetet utförs samt FN:s konvention mot korruption.²⁹

I Upphandlingsmyndighetens enkät 2019 svarade runt en tredjedel av de statliga myndigheter som ställt villkor enligt ILO det senaste året, att de hade ställt villkor enligt Upphandlingsmyndighetens basnivå. Fyra av 28 myndigheter hade ställt villkor enligt den avancerade nivån. Men det vanligaste svaret var att myndigheterna hade formulerat egna villkor. De myndigheter som Statskontoret intervjuat som ställt villkor enligt ILO, har i samtliga fall integrerat ILO:s kärnkonventioner i sina leverantörs- eller ansvarskoder. Dessa fungerar som generella standardvillkor för samtliga upphandlingar, se avsnitt 3.5.5 nedan.

²⁸ Villkoren för byggindustrin hade tagits fram gemensamt av kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

²⁹ Upphandlingsmyndigheten. *Tillämpningsstöd: Arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner och villkor om hållbara leveranskedjor.*

Ett gott exempel – Arbetsrättsliga villkor i högriskländer

Statens fastighetsverk (SFV) har utvecklat sin kravställning avseende hållbara leveranskedjor vid upphandling av en byggentreprenad i ett högriskland. Med högriskland avses att risken är stor för att arbetsrättsliga, sociala, etiska och miljömässiga villkor åsidosätts.

SFV:s arbete med Agenda 2030 har legat till grund för att identifiera riskerna samt för att formulera krav och kontraktsvillkor i upphandlingen. Mål och krav finns samlade i ett hållbarhetsprogram där även roller och ansvar beskrivs.

Till stöd hade SFV hjälp av interna och externa experter med erfarenhet av liknande arbeten. En utmaning för SFV var att identifiera lokal lagstiftning och religiösa seder som påverkande utformningen av kontraktsvillkor.

För att säkerställa att kraven uppfylls under produktionen har SFV upphandlat en representant för att övervaka arbetet på plats. SFV kommer att följa upp efterlevnaden av kraven genom interna kontroller eller genom att anlita en extern revisionsbyrå.

Källa: Statens fastighetsverk.

Ett skäl till att myndigheterna mer sällan ställer villkor enligt ILO kan vara karaktären på upphandlingarna. Det kan exempelvis vara så att de flesta statliga myndigheter främst upphandlar tjänster som utförs i Sverige, och där det därmed inte är aktuellt att ställa villkor enligt ILO. Regionerna upphandlar däremot i stor utsträckning varor och material som tillverkas i andra länder, och för dem är det alltså ofta aktuellt att ställa villkor enligt ILO:s kärnkonventioner. Ett annat skäl kan vara att myndigheterna behöver ha andra kunskaper för att kunna ställa villkor enligt ILO, till exempel kunskap om arbetsförhållanden i andra länder och om hur olika leverantörskedjor kan se ut. Samtidigt är det enklare att ställa villkor enligt ILO:s kärnkonventioner eftersom myndigheterna inte behöver fastställa nivåer på samma sätt som för villkor enligt kollektivavtal.

3.5.5 Myndigheterna kan använda generella standardvillkor för upphandling enligt ILO

Svårigheten med att fastställa nivåer på de arbetsrättsliga villkoren har inneburit att en del myndigheter har valt att inte formulera specifika villkor i varje enskild upphandling. I stället ställer de generella standardvillkor i alla upphandlingar. Ett exempel på det är att ställa krav på att löner, förmåner och ersättning för övertid ska vara rättvisa och skäliga, samt uppfylla tillämpliga etablerade lönenivåer i branschen. Det bör understrykas att vi inte vet om detta är vanligt eller inte.

Däremot är det vanligt att myndigheter ställer standardvillkor när det gäller ILO:s kärnkonventioner. Dessa standardvillkor kan vara utformade på olika sätt. Flera myndigheter som upphandlar stora volymer har exempelvis tagit fram dokument med så kallade uppförande- eller ansvarskoder för leverantörer. Myndigheterna har använt dessa dokument som ett slags basvillkor som alla leverantörer måste leva upp till. Ofta finns dokumenten med som bilagor till avtalen. Vi uppfattar detta som en framgångsfaktor i myndigheternas arbete med att ställa arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner.

Ett gott exempel – Uppförandekod för leverantörer

Flera statliga myndigheter, däribland Migrationsverket, Statens fastighetsverk, Svenska kraftnät och Trafikverket, har tagit fram ett särskilt dokument med uppförandekod eller ansvarskod för leverantörer. Dokumenten innehåller ofta grundläggande krav, även kring arbetsrättsliga aspekter. Ett exempel är att leverantörerna ska följa ILO:s kärnkonventioner. Koderna kan finnas med som bilaga till ett avtal och utgör ett slags standardiserade minimikrav. De kan även vara underlag för uppföljning och för diskussioner med leverantörerna tidigt i processen.

3.5.6 Samarbeten mellan upphandlande myndigheter

En annan framgångsfaktor kan enligt Statskontoret vara samarbeten mellan upphandlande myndigheter. På kommunal och regional nivå finns det organiserade samarbeten kring upphandlingar. Kommuner och regioner samverkar generellt i upphandlingsfrågor genom det gemensamt ägda bolaget SKL Kommentus, som bland annat har en nationell inköpscentral som hjälper till med strategiska inköp och

ramavtal. SKL Kommentus erbjuder också råd, stöd och utbildning inom offentlig upphandling och inköp. Genom den så kallade Hållbarhetskollen gör SKL Kommentus även samordnade uppföljningar av etiska och sociala krav. Vid uppföljningarna kontrolleras kraven som kunderna ställer i avtalen, till exempel kring ILO:s kärnkonventioner.

Regionerna har också ett eget samarbete kring hållbara leveranskedjor – den nationella samordningen för Hållbar Upphandling. Den har ett nationellt kansli som ger stöd till regionerna i upphandlingsarbetet. Regionerna ansvarar för olika identifierade riskområden, där de inom samarbetet har tagit fram särskilda riskanalyser och handlingsplaner för att hantera riskerna. Riskanalyserna görs varje år för totalt åtta riskområden.³⁰ Det är obligatoriskt för regionerna att ställa krav kring arbetsrättsliga villkor i enlighet med principerna för hållbara leveranskedjor när de upphandlar varor inom riskområdena. Regionerna samarbetar även kring uppföljningen av leverantörer, där de ansvariga regionerna gemensamt väljer ut vilka kontrakt inom riskområdet som ska följas upp.

För statliga myndigheter sker det en samordning via Kammarkollegiet om myndigheterna avropar på deras ramavtal.³¹ Men det finns inget strukturerat samarbete mellan statliga myndigheter som väljer att göra egna upphandlingar. Däremot finns det några enskilda exempel på att myndigheter samarbetat med andra aktörer när det gäller arbetsrättsliga villkor. Ett sådant exempel är Trafikverkets samarbete med Region Stockholms förvaltning för utbyggd tunnelbana. Där har Trafikverket och Region Stockholm, i samråd med arbetsmarknadens parter, förtydligat de arbetsrättsliga villkoren i sina entreprenadavtal för bygg och anläggning. Ett annat är Statens fastighetsverks utbyte med Lunds kommun kring arbetsrättsliga villkor för byggentreprenader.

³⁰ De åtta riskområdena är läkemedel, livsmedel, instrument, handskar och OP-artiklar, it, textilier, förbandsartiklar samt medicinteknik.

³¹ Läs mer om Kammarkollegiet och ramavtalen i avsnitt 2.4.

3.6 Myndigheternas uppföljning av leverantörerna



För att se till att de arbetsrättsliga villkoren får genomslag behöver myndigheterna följa upp att leverantörerna lever upp till villkoren. Ett skäl till detta är att bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor innebär att leverantörerna inte behöver uppfylla villkoren när avtalet undertecknas, utan först när de utför själva kontraktet. I sammanhanget kan också nämnas att EU-domstolen har slagit fast att de krav som ställs vid upphandling måste vara möjliga att följa upp av myndigheterna för att kunna säkerställa att anbudet uppfyller kriterierna för avtalet.³² Däremot sägs inget om att de ska följas upp.

3.6.1 Vanligt att myndigheterna inte följer upp hur leverantörerna efterlever villkoren

I Statskontorets enkät svarar omkring hälften av de myndigheter som har ställt arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal eller ILO:s kärnkonventioner sedan den 1 juni 2017, att de inte har följt upp i vilken utsträckning leverantörerna efterlever villkoren.³³ Bland de myndigheter som någon gång har följt upp villkoren är det vanligare att de gjort det när de har ställt villkor enligt kollektivavtal (36 procent av myndigheterna) än när de har ställt villkor enligt ILO (20 procent av myndigheterna).

I Upphandlingsmyndighetens enkät 2019 var det bara drygt en tiondel av myndigheterna som svarade att de har följt upp villkoren i sina

³² Se bland annat EU-domstolens dom C-448/01, EVN och Wienstrom.

³³ 45 procent av de som ställt villkor enligt kollektivavtal och 60 procent av de som ställt villkor enligt ILO:s kärnkonventioner.

upphandlingar. Men det var få myndigheter som besvarade frågan, så därför bör svaren tolkas försiktigt.

Sett till myndigheternas storlek finns det vissa skillnader när det gäller i vilken utsträckning de följer upp att leverantörerna lever upp till villkoren. Myndigheter med större upphandlingsvolym, fler årsarbetskrafter eller större upphandlingsorganisation följer generellt sett upp villkoren i något högre grad än mindre myndigheter.

Både de myndigheter och arbetsmarknadsparter som vi har intervjuat påpekar att det är nödvändigt att följa upp att leverantörer efterlever de arbetsrättsliga villkoren för att villkoren ska kunna få någon verklig

effekt. Många menar också att det generellt sker för få uppföljningar av de krav som ställs i offentliga upphandlingar, och i synnerhet när det gäller arbetsrättsliga villkor.

Statskontoret konstaterar i sammanhanget att uppföljning är en strategiskt viktig fråga vid upphandlingar, oavsett om det handlar om arbetsrättsliga villkor eller andra aspekter. Konkurrensverket har påpekat att det är vanligt att myndigheter prioriterar bort uppföljning av avtal. Myndigheten pekar på att det på vissa marknader förekommer att leverantörer

Ett gott exempel – Migrationsverkets strategiska inriktning för upphandlingar och inköp

Migrationsverket har tagit fram en särskild strategi som ska vara vägledande för myndighetens upphandlingar av produkter och tjänster. Den strategiska inriktningen består av fyra inriktningsmål:

1. Utveckling av upphandlings- och inköpsorganisationen, dess processer och medarbetare.
2. Utveckling av Migrationsverkets leverantörsrelationer.
3. Rättssäkra upphandlingar och inköp.
4. En miljömässigt ansvarsfull, samt social hållbar upphandlings- och inköpsprocess.

Ansvar för genomförandet av strategin är uppdelat i enlighet med myndighetens arbetsordning.

Enligt strategin ska upphandling och inköp utgöra en viktig del av Migrationsverkets utveckling, och vara del av verktygen för att nå Migrationsverkets övergripande mål.

Källa: Migrationsverket.

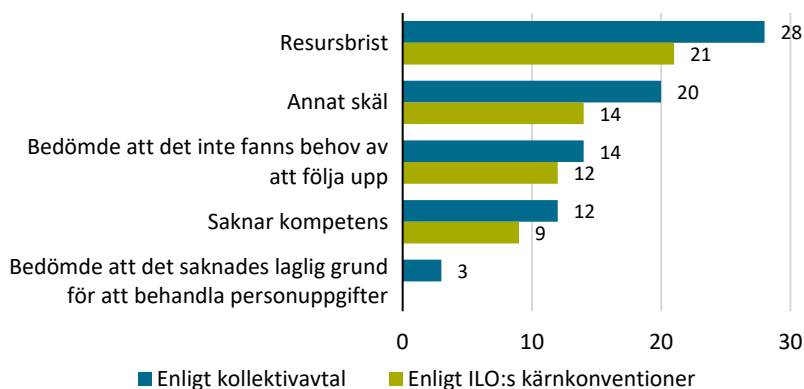
lämnar anbud på mycket låga nivåer. En anledning till det kan vara att leverantörerna räknar med att myndigheter inte följer upp det de köper under avtalsperioden. Enligt Konkurrensverket finns det skäl för

upphandlande myndigheter att se över hur de följer upp avtal. Det räcker inte med att upphandlarna i en organisation vill prioritera att följa upp avtal, utan samtliga led i organisationerna måste prioritera detta.³⁴

3.6.2 Brist på resurser hos myndigheterna är den vanligaste orsaken till att de inte följer upp villkoren

Den vanligaste orsaken till att myndigheterna inte följer upp att leverantörerna lever upp till de arbetsrättsliga villkoren är att de saknar resurser (figur 7).

Figur 7. Huvudsakliga skäl till att myndigheterna inte har följt upp om leverantören efterlevde villkoren (antal svar, n=59 för kollektivavtal och n=41 för ILO:s kärnkonventioner).



Källa: Statskontoret enkät.

Kommentar: Enkätfrågan (en fråga för kollektivavtal och en för ILO:s kärnkonventioner) var en flervalsfråga och löd "Vilket är det eller de huvudsakliga skälen till att myndigheten inte har följt upp om leverantören har efterlevt de arbetsrättsliga villkoren enligt kollektivavtal/ILO:s kärnkonventioner?".

Andra skäl till att myndigheter inte följer upp hur leverantörerna efterlever villkoren är att avtalen är för nya och att de kommer följa upp detta senare, att myndigheterna bedömt att det inte finns behov av

³⁴ Konkurrensverket. (2020). *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*, s. 85.

att följa upp detta, eller att myndigheten saknade den kompetens som behövs. Ett exempel på när myndigheterna bedömer att det inte finns behov av att följa upp är att avtalet gäller ett stort och etablerat företag som myndigheterna redan vet tillämpar kollektivavtal.

Även de myndigheter som vi har intervjuat påpekar att det är resurskrävande att följa upp. Det är också flera som lyfter fram att det finns begränsningar i myndigheternas möjligheter att ta del av och behandla personuppgifter som de behöver för att kunna följa upp att en leverantör följer villkoren enligt kollektivavtal. Detta gör det svårt för myndigheterna att följa upp att leverantörerna följer villkoren. Mer om det i avsnitt 3.6.5.

3.6.3 Myndigheterna kan följa upp villkoren på olika sätt

Myndigheterna kan följa upp villkoren på olika sätt, exempelvis genom att leverantören ska lämna in en egenrapportering eller genom att myndigheten gör en revision av leverantören. Upphandlingsmyndighetens enkät 2019 visade att det också går att följa upp genom att ta upp villkoren på årliga eller halvårsvisa träffar med leverantörerna.

Ett första steg i en uppföljning med egenrapportering är ofta att leverantören skriftligen redovisar hur de efterlever villkoren. Leverantören ska då också redogöra för på vilket sätt den ser till att eventuella underleverantörer också uppfyller villkoren. Upphandlingsmyndigheten har särskilda formulär som myndigheterna kan låta leverantörerna använda för sin redovisning. Ett närliggande exempel är Trafikverket som använder en sanningsförsäkran där leverantören får skriva under en försäkran om att de följer villkoren.

Att myndigheterna gör en revision kan vara ett komplement till egenrapporteringen. Myndigheten kan behöva göra en revision om den får indikationer på att leverantören inte följer villkoren eller om den skriftliga redovisningen innehåller brister. Affärsverket Svenska kraftnät gjorde exempelvis 2018–2019 en skriftlig uppföljning av samtliga leverantörer av skogstjänster efter att ha fått en indikation om misstänkt svartarbete hos en underentreprenör. I uppföljningen granskades dels underentreprenörernas betalning av skatter och avgifter, dels om de följde de arbetsrättsliga villkoren.

I Upphandlingsmyndighetens enkät svarade de flesta myndigheter som följt upp villkoren att uppföljningen gjorts av ansvarig beställare eller av en upphandlare inom den egna myndigheten. Bara ett fåtal myndigheter hade anlitat externa revisorer. Däremot är det flera av de myndigheter med stora upphandlingsvolymerna som Statskontoret pratat med som ibland anlitar externa revisorer för uppföljningen, särskilt om de har bedömt att det finns en hög risk för att leverantören har oskäliga arbetsförhållanden. Sedan mars 2020 har Kammarkollegiet ett ramavtal för revisionstjänster som myndigheterna bland annat kan använda för att anlita revisorer som ska följa upp arbetsrättsliga villkor. Flera av de myndigheter som vi intervjuat har avropat eller avser att avropa på det ramavtalet.

**Ett gott exempel –
Myndighetsintern e-utbildning för att
öka kunskapen om arbetsrättsliga
villkor**

Trafikverket har en intern webbaserad utbildning om sociala kontraktskrav som främst riktar sig till projektledare och inköpare. Utbildningens längd är cirka 30 minuter.

Det övergripande målet är att deltagaren ska få:

- förståelse för varför sociala krav måste följas upp
- kunskaper om vad sociala krav är
- kunskaper om hur och när uppföljningen ska genomföras.

Utbildningen innehåller flera olika moment, exempelvis modeller för riskbedömning och olika faser i uppföljningen.

Det kostade cirka 400 000 kronor att ta fram denna e-utbildning.

Källa: Trafikverket.

Några myndigheter har också särskilda klassificeringssystem där leverantörerna graderas utifrån en bedömning av risken för att de inte följer villkoren. Klassificeringen får då styra vilken form av uppföljning som blir aktuell. Ju högre risk desto mer avancerad uppföljning.

3.6.4 Det är vanligare att följa upp krav på underleverantörer när villkor ställts enligt ILO

När leverantörerna fullgör kontraktet som upphandlats ska de se till att eventuella underleverantörer uppfyller de arbetsrättsliga villkoren. De myndigheter som i Statskontorets enkät svarar att de har följt upp villkoren fick också frågan om de även har följt upp om leverantörerna har sett till att även underleverantörerna har följt villkoren.

När det gäller villkor enligt kollektivavtal svarar en mycket liten andel (16 procent) av myndigheterna att de även har följt upp om leverantörerna har sett till att deras underleverantörer har efterlevt villkoren. Den huvudsakliga förklaringen till det är att det inte varit relevant eftersom det inte har funnits några underleverantörer som direkt har medverkat till att fullgöra kontraktet. De flesta av de myndigheter som har ställt och följt upp villkor enligt ILO svarar att de även har följt upp om leverantören har sett till att underleverantörerna följde kraven.³⁵

3.6.5 Osäkerhet kring hanteringen av personuppgifter vid uppföljning av villkor enligt kollektivavtal

Flera av de som vi har intervjuat påpekar att reglerna om hantering av personuppgifter i enlighet med Dataskyddsförordningen (GDPR) kan vara ett hinder när myndigheterna ska följa upp villkor enligt kollektivavtal. Det är något vi även har sett i vår enkät. Myndigheterna är osäkra när det gäller vilka uppgifter de kan hämta in i samband med uppföljningen. För att kunna kontrollera om leverantörerna följer villkoren enligt kollektivavtal behöver myndigheterna hämta in

³⁵ Endast 11 myndigheter svarade på denna fråga. Av dem uppgav 7 att de följt upp om leverantören säkerställt kraven på underleverantörerna.

lönespecifikationer, tidrapporter med mera för enskilda arbetstagare. Dessa kan innehålla känsliga personuppgifter om till exempel sjukskrivning och sjukdomstillstånd. Osäkerheten gäller om det finns rättsligt stöd för myndigheterna att behandla sådana uppgifter.

Upphandlingsmyndigheten uppmärksammade frågan i en skrivelse till regeringen i december 2019. Myndigheten föreslog i skrivelsen att regeringen skulle överväga att införa nationell lagstiftning som kompletterar dataskyddsförordningens undantagsbestämmelser, till exempel genom att ändra i upphandlingslagstiftningen, så att det blir tydligare hur känsliga personuppgifter kan och får behandlas.³⁶

³⁶ Upphandlingsmyndigheten. (2019). *Behandling av personuppgifter i samband med uppföljning av sociala åtaganden i offentliga kontrakt*. Skrivelse till Finansdepartementet. (Dnr UHM-2019-0284).

4 Vilka effekter anser myndigheterna har uppnåtts?

I detta kapitel redovisar Statskontoret vilka effekter myndigheterna själva anser har uppnåtts genom att ställa arbetsrättsliga villkor, när det gäller bland annat arbetstagares arbetsförhållanden och förekomsten av osund konkurrens vid upphandlingarna.³⁷

4.1 Statskontorets slutsatser i sammanfattning

- Det har gått kort tid sedan lagändringen den 1 juni 2017. Det gör det svårt för myndigheterna att bedöma lagkravets effekter.
- Myndigheterna är osäkra på effekterna för arbetsförhållanden och förekomsten av osund konkurrens. Mer än sex av tio myndigheter svarar att de inte vet om lagkravet fått några sådana effekter.
- Lagändringen har fått vissa effekter för myndigheterna själva. Exempel på det är att de ökat sin kompetens i frågor om arbetsrättsliga villkor samt att arbetsbelastningen ökat för många myndigheter. Den ökade arbetsbelastningen är särskilt svår att hantera för små myndigheter.
- Återrapporteringskravet i myndigheternas regleringsbrev för 2018 bidrog i viss mån till att utveckla deras arbete med arbetsrättsliga villkor. För vissa myndigheter innebar det att de tidigare började arbeta med arbetsrättsliga villkor än vad de annars hade gjort.

³⁷ Det viktigaste underlaget för detta kapitel är Statskontorets enkät. Enkäten skickades till 175 statliga myndigheter, och besvarades av 154 myndigheter. Läs mer om enkäten i avsnitt 1.4.1.

- Myndigheterna anser överlag att upphandlingsreglernas bestämmelser som rör arbetsrättsliga villkor är tydliga. Svårigheten för myndigheterna ligger i att tillämpa bestämmelserna.

4.2 Arbetstagares arbetsförhållanden

Ett grundläggande syfte med att ställa arbetsrättsliga villkor för arbete som utförs inom ramen för offentlig upphandling är att motverka oskäliga arbetsförhållanden. Regeringen har bedömt att lagkravet kommer bidra till att arbete i kontrakt inom offentlig upphandling i högre utsträckning kommer att ske under skäliga arbetsförhållanden.³⁸ När det gäller arbete som utförs utanför Sverige menar regeringen att villkor enligt ILO:s kärnkonventioner kan antas leda till att arbetsvillkoren förbättras. Svenska myndigheter får genom sin köpkraft möjlighet att påverka företag att följa dessa regler. Regeringen har samtidigt betonat att detta förutsätter att myndigheterna kontinuerligt följer upp att villkoren följs, och att de genomför åtgärder om en leverantör inte följer dem.³⁹

4.2.1 Stor osäkerhet hos myndigheterna om effekterna för arbetstagares arbetsförhållanden

Myndigheterna är mycket osäkra på effekterna för arbetstagares arbetsförhållanden av att de ställer arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar. Vi har bett myndigheterna bedöma om de villkor de ställt enligt kollektivavtal respektive ILO:s kärnkonventioner har bidragit till förbättrade arbetsförhållanden vid utförandet av kontraktet, jämfört med om villkoren inte hade ställts. Runt sju av tio myndigheter svarar ”Vet inte” på denna fråga. Andelen som svarar att de inte vet är något lägre när det gäller villkor enligt kollektivavtal än för villkor enligt ILO:s kärnkonventioner (tabell 4).

³⁸ Proposition 2016/17:163. *Arbetsrättsliga villkor vid upphandling*, s. 61.

³⁹ *Ibid*, s. 66.

Tabell 4. Andel myndigheter som bedömer att arbetsrättsliga villkor i upphandling har bidragit till bättre arbetsförhållanden (procent), n=88 för kollektivavtal och n=55 för ILO:s kärnkonventioner.

Typ av arbetsrättsliga villkor	Vet inte	Ja, i hög utsträckning	Ja, i viss utsträckning	Nej
Villkor enligt kollektivavtal	68	5	20	7
Villkor enligt ILO:s kärnkonventioner	76	0	17	7

Källa: Statskontorets enkät.

Kommentar: I enkäten fick myndigheterna ta ställning till påståendet "De arbetsrättsliga villkor enligt [kollektivavtal/ILO:s kärnkonventioner] som myndigheten har ställt har bidragit till förbättrade arbetsförhållanden vid utförandet av kontraktet, jämfört med om sådana villkor inte hade ställts." Frågan besvarades endast av de myndigheter som sedan den 1 juni 2017 har ställt arbetsrättsliga villkor i åtminstone någon upphandling.

Vi anser inte att det är överraskande att myndigheterna är osäkra på effekterna för arbetstagares arbetsförhållanden. Det har bara gått drygt tre år sedan lagändringen den 1 juni 2017, vilket är en relativt kort tid för att kunna uttala sig om effekter. Detta påpekar också många myndigheter särskilt i enkäten och i våra intervjuer. Det är inte ovanligt att kontrakt som har upphandlats efter lagändringen ännu inte har börjat gälla. Några myndigheter påpekar även att bristen på information om arbetstagares arbetsförhållanden bakåt i tiden att jämföra med, gör det svårt för dem att bedöma de faktiska effekterna.

Vi noterar också att många myndigheter beskriver att orsaken till att de inte vet något om effekterna för arbetsförhållandena är att de, av olika skäl, inte har följt upp om leverantörerna lever upp till kontraktens arbetsrättsliga villkor. Bara var tredje myndighet har följt upp om leverantörerna följer kontraktsvillkoren enligt kollektivavtal. Myndigheterna följer ännu mer sällan upp villkor enligt ILO:s kärnkonventioner. Läs mer om myndigheternas uppföljning av leverantörer i avsnitt 3.6.

4.2.2 Att ställa arbetsrättsliga villkor ger förutsättningar att följa upp och ha en dialog med leverantörer

Även om myndigheterna överlag är osäkra på effekterna, konstaterar vi att en fjärdedel av myndigheterna ändå bedömer att upphandling med arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal har bidragit till att förbättra arbetsförhållandena (tabell 4).

Det är enligt Statskontoret påfallande få myndigheter (7 procent) som i enkäten svarar ett direkt ”Nej” på frågan om de arbetsrättsliga villkor de har ställt har bidragit till bättre arbetsförhållanden. Vi tolkar detta som att många myndigheter anser att arbetsrättsliga villkor i upphandling har potential att bidra till att förbättra arbetstagares förhållanden, men att osäkerheten om de verkliga effekterna gjort att de svarar ”Vet inte” på frågan. Flera myndigheter pekar också på att det är det faktum att det finns arbetsrättsliga villkor i kontrakten som ger dem de praktiska förutsättningarna att följa upp och att kunna ha en direkt dialog med leverantörerna. De beskriver att utan arbetsrättsliga villkor minskar sannolikheten att myndigheten följer upp och har en dialog med leverantörer, och utan uppföljning och dialog kan myndigheten inte påverka arbetstagares arbetsförhållanden.

En vanligt återkommande synpunkt är att lagkravet om arbetsrättsliga villkor har skapat en större uppmärksamhet och medvetenhet om arbetstagares arbetsförhållanden när de utför offentligt upphandlade kontrakt. Både myndigheter och berörda branscher tar nu större hänsyn till frågan än tidigare.

4.2.3 Upphandling med villkor om arbetsmiljö

En upphandlande myndighet får enligt upphandlingsreglerna ställa andra typer av villkor för fullgörande av kontrakt än arbetsrättsliga villkor, exempelvis andra sociala villkor. Ett annat exempel på sociala villkor är arbetsmiljö. Arbetsmiljöverket skriver på sin webbplats att upphandlare kan förebygga arbetsplatsolyckor och ohälsa på arbetsplatserna samt motverka osund konkurrens genom att ställa krav på arbetsmiljön. Statskontoret konstaterar att detta syfte har likheter med regeringens uttalade syfte med att införa lagkravet om att ställa

arbetsrättsliga villkor. Men det har inte framkommit något i vårt arbete med denna rapport som tyder på att detta har gjort det otydligt eller skapat problem för myndigheterna i deras upphandlingar.

Vi vill också påminna om att arbetsgivare med arbetstagare som utför arbete i Sverige ska följa arbetsmiljölagen och föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete. I arbetsmiljölagen finns regler om vilka skyldigheter arbetsgivare och andra skyddsansvariga har för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. I det systematiska arbetsmiljöarbetet ingår att undersöka, riskbedöma, åtgärda och regelbundet kontrollera arbetsmiljön.

4.3 Osund konkurrens

Ett annat syfte med lagkravet att ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar är att motverka osund konkurrens. Osund konkurrens betyder i detta sammanhang situationer där leverantörer i samband med upphandling får fördelar gentemot sina konkurrenter genom att konkurrera med undermåliga arbetsvillkor.

Såvitt Statskontoret känner till finns det inte några undersökningar eller någon forskning i Sverige om i vilken utsträckning arbetsrättsliga villkor i upphandlingar påverkar förekomsten av oskäligen arbetsförhållanden och osund konkurrens. Vi har frågat myndigheterna om de bedömer att de arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal som de har ställt, har bidragit till minskad förekomst av osund konkurrens i den aktuella upphandlingen.

4.3.1 En av tre myndigheter bedömer att arbetsrättsliga villkor bidrar till att minska osund konkurrens

Myndigheterna är osäkra även när det gäller om och hur förekomsten av osund konkurrens påverkas till följd av att de ställer arbetsrättsliga villkor. Mer än sex av tio (63 procent) säger att de helt enkelt inte vet. Det beror huvudsakligen på att de inte gör några systematiska uppföljningar av detta. Flera myndigheter svarar också att många av de företag som har oskäligen arbetsförhållanden sannolikt sällan lämnar anbud i offentliga upphandlingar, eftersom de har tillräckligt med

andra typer av kunder. Det går därför inte att bedöma om eller hur just de företagen har påverkats av lagkravet.

Samtidigt bedömer en av tre myndigheter (33 procent) att de arbetsrättsliga villkor som de har ställt, i hög eller viss utsträckning har bidragit till att minska den osunda konkurrensen i de aktuella upphandlingarna. Några av dessa myndigheter har pekat på lokalvårdstjänster som ett område där de bedömer att den osunda konkurrensen har minskat i viss utsträckning. Om bedömningen är korrekt innebär det att det efter lagändringen oftare är de städföretag som har lön, semester och arbetstider i nivå med kollektivavtal som vinner upphandlingarna. Det är viktigt att påpeka att detta i sig inte betyder att företag med oskäligen arbetsförhållande upphör med sin verksamhet, eller att villkoren hos de företagen har blivit bättre.

4.3.2 Effekt på osund konkurrens först på längre sikt?

En relativt vanlig uppfattning som myndigheterna framhåller är att det finns ett egenvärde i att statliga myndigheter ställer arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar, när det är behövligt. Även om en enskild myndighets upphandling inte får någon större påverkan på förekomsten av osund konkurrens generellt, så kan det ge resultat över tid allt eftersom fler statliga myndigheter upphandlar med arbetsrättsliga villkor. I enlighet med detta resonemang kommer leverantörer som inte uppfyller de arbetsrättsliga villkoren med tiden att anpassa sig till att upphandlande myndigheter alltid ställer sådana krav. Det är viktigt att understryka att denna uppfattning bygger på ett principiellt resonemang och inte på något som vi har påvisat.

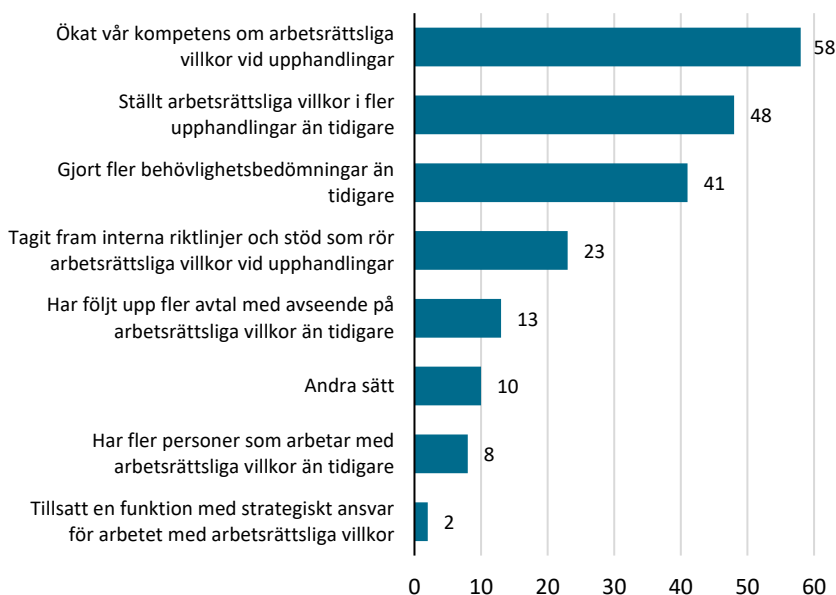
4.4 Effekter för myndigheterna själva

Före lagändringen den 1 juni 2017 var det enligt upphandlingsreglerna möjligt för myndigheter att ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar, men de var inte skyldiga att göra det. Skyldigheten att nu göra det har även påverkat myndigheterna själva i vissa avseenden.

4.4.1 Mer fokus på arbetet med arbetsrättsliga villkor

Mer än hälften av myndigheterna (56 procent) bedömer att lagkravet i hög eller viss utsträckning har bidragit till att utveckla deras arbete med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. Runt en tredjedel av myndigheterna bedömer att det inte har påverkat dem på detta sätt. I figur 8 redovisar vi närmare på vilket sätt arbetet har utvecklats.

Figur 8. Hur myndigheterna har utvecklat sitt arbete med arbetsrättsliga villkor (antal svar, n=86).



Källa: Statskontorets enkät.

Kommentar: Enkätfrågan löd "På vilket sätt har myndigheten utvecklat sitt arbete med arbetsrättsliga villkor vid upphandlingar?". Myndigheterna kunde ange flera svar. Frågan besvarades endast av de myndigheter som bedömer att lagkravet har bidragit till att utveckla deras arbete med arbetsrättsliga villkor.

Många myndigheter gör fler behövighetsbedömningar och ställer arbetsrättsliga villkor vid fler upphandlingar än vad de gjorde tidigare. Detta är en direkt följd av lagkravet som sådant, och är därför enligt Statskontoret att betrakta som både avsett och förväntat.

Vi bedömer att den tydligaste effekten av skyldigheten att ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar, är att myndigheterna på olika sätt har ökat kompetensen i frågor som rör arbetsrättsliga villkor. Nästan 60 myndigheter svarar i vår enkät att de har ökat kompetensen. Denna bild framkommer också i våra intervjuer. För en del myndigheter ledde införandet av kravet till en intern diskussion och kompetensutveckling om arbetsrättsliga villkor, att man tog fram rutiner och skriftlig dokumentation kring området eller att myndigheten utökade bevakningen av Upphandlingsmyndigheten. Flera myndigheter beskriver att lagkravet gjorde att de lade mer kraft på arbetet kring arbetsrättsliga villkor, även om det har kommit till uttryck på olika sätt.

4.4.2 Ingen större påverkan på hur myndigheterna organiserar upphandlingsfrågorna

Lagändringen har enligt vad Statskontoret kan se inte i någon större utsträckning påverkat myndigheternas interna organisation eller hur många som arbetar med upphandlingsfrågor. Det är relativt få myndigheter som har tillsatt en särskild funktion för att arbeta med arbetsrättsliga villkor, eller som har ökat antalet personer som arbetar med frågorna (figur 8). Vi tolkar detta som att de flesta myndigheter har bedömt att de i grunden inte behövde förändra sin organisation för att integrera de arbetsrättsliga aspekterna i upphandlingsarbetet.

Vi vill samtidigt lyfta fram att en vanlig uppfattning som framkommer i vårt arbete är att upphandlings- och inköpsfrågorna är strategiskt viktiga frågor som inte alltid finns på en tillräckligt hög organisatorisk nivå i myndigheterna. Det finns därför en risk för att myndigheternas ledning inte prioriterar och uppmärksammar dessa frågor tillräckligt. Vi tolkar denna synpunkt som att den gäller prioriteringen av upphandlingsfrågorna generellt, och inte specifikt de arbetsrättsliga aspekterna.

En annan närliggande aspekt som också ofta framkommer är att det är en organisatorisk utmaning att samordna flera olika funktioner inom myndigheterna som arbetar med upphandlingarna, eller på annat sätt berörs av dem. Denna utmaning finns framför allt i större myndigheter,

där upphandlingsfunktionen kan vara organisatoriskt och personalmässigt långt ifrån de delar av verksamheten som använder de upphandlade avtalen.

4.4.3 Ökad arbetsbelastning för många myndigheter

Inför lagändringen beskrev regeringen att det var osäkert om en ökad användning av arbetsrättsliga villkor skulle komma att öka kostnaderna för upphandlande myndigheter och enheter.⁴⁰ Men regeringen pekade också på att arbete med särskilda villkor för att fullgöra kontrakt typiskt sett skapar mindre arbete än andra skeden i upphandlingsprocessen.⁴¹

Vi har frågat de myndigheter som har ställt arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar efter lagändringen om det har lett till mer arbete för dem. Hälften av dessa myndigheter bedömer att arbetsbelastningen har ökat, men bara en liten andel svarar att den har ökat mycket. Var tredje myndighet bedömer att upphandling med arbetsrättsliga villkor inte har lett till en ökad arbetsbelastning (tabell 5).

Tabell 5. Andel myndigheter som bedömer att arbetet med arbetsrättsliga villkor i upphandling har lett till ökad arbetsbelastning (procent). n=88 för kollektivavtal, n=55 för ILO:s kärnkonventioner.

Typ av arbetsrättsliga villkor	Ja, i hög utsträckning	Ja, i viss utsträckning	Nej	Vet ej
Villkor enligt kollektivavtal	3	46	31	20
Villkor enligt ILO:s kärnkonventioner	2	47	35	16

Källa: Statskontorets enkät.

Kommentar: I enkäten fick myndigheterna ta ställning till påståendet "Myndighetens arbete med arbetsrättsliga villkor enligt [kollektivavtal/ILO:s kärnkonventioner] vid upphandlingar har lett till ökad arbetsbelastning för myndigheten." Frågan besvarades endast av de myndigheter som sedan den 1 juni 2017 har ställt arbetsrättsliga villkor i åtminstone någon upphandling.

⁴⁰ Proposition 2016/17:163. *Arbetsrättsliga villkor vid upphandling*, s. 61.

⁴¹ *Ibid*, s. 63.

De myndigheter som anser att arbetsbelastningen har ökat pekar på flera orsaker till detta. Det har blivit fler moment som ska utföras i upphandlingarna. Detta gäller både i upphandlingar med villkor enligt kollektivavtal och i upphandlingar med villkor enligt ILO:s kärnkonventioner. Det är framför allt stegen att ställa de arbetsrättsliga villkoren (till exempel att identifiera relevant centralt kollektivavtal) och att följa upp leverantörerna, som gör att arbetsbelastningen ökar.⁴² Många myndigheter har också behövt lägga resurser på att utbilda och informera personalen om de nya reglerna och hur de ska arbeta med detta i sina upphandlingar.

Det är enligt Statskontoret närmast ofrånkomligt att en relativt stor andel av myndigheterna bedömer att arbetsbelastningen har ökat i åtminstone någon utsträckning. För de allra flesta myndigheter innebär lagändringen att de numera utför upphandlingsmoment som de helt enkelt inte utförde tidigare.

4.4.4 Särskild utmaning för små myndigheter

En återkommande synpunkt i Statskontorets enkät och intervjuer är att den ökade arbetsbelastningen som många myndigheter beskrivit (tabell 5), innebär en särskild utmaning för små myndigheter som sällan upphandlar själva. Dessa myndigheter har av naturliga skäl ofta mindre upphandlings- och inköpsfunktioner, vilket medför att kunskaperna i frågor som rör arbetsrättsliga villkor och de rent personella resurserna är begränsade. Det försämrar inte minst förutsättningarna att följa upp att leverantörer följer de arbetsrättsliga villkoren. Att myndigheterna sällan upphandlar innebär också att de riskerar att förlora den kunskap och erfarenhet som de får i en upphandling till nästa gång de upphandlar. Detta beskriver de som vi har talat med som att ”hjulet måste uppfinnas varje gång”, när en liten myndighet ska upphandla med arbetsrättsliga villkor. En närliggande aspekt är att det av resursskäl är svårt för en liten myndighet att arbeta strategiskt och långsiktigt med upphandlingsfrågor och arbetsrättsliga

⁴² Se avsnitt 2.6 för en beskrivning av de olika stegen i upphandlingsprocessen.

villkor. Men Upphandlingsmyndighetens stöd underlättar arbetet för inte minst små myndigheter, även när det gäller den tid och de resurser de behöver lägga på att upphandla med arbetsrättsliga villkor.

4.4.5 Oklart om kostnaderna för kontrakten har påverkats

Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar kan, åtminstone i teorin, leda till att kostnaderna för kontrakten blir högre än om det inte hade funnits ett sådant krav. Villkoren skulle exempelvis kunna leda till att färre lämnar anbud, och därmed till mindre priskonkurrens. Villkoren skulle också kunna leda till att kostnaderna ökar för de leverantörer som lämnar anbud, så att de tvingas lämna högre anbud. Sådana ökade kostnader skulle kunna bero på högre kostnader för lön och semester till leverantörens anställda, eller att villkoren gör att anbudsprocessen som sådan blir krångligare och mer kostsam för leverantörerna att delta i.

Vi har frågat myndigheterna om de bedömer att kraven på arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal har lett till högre kostnader för kontrakten än vad som skulle ha blivit fallet om villkoren inte hade ställts. Det är tydligt att myndigheterna har svårt att bedöma detta. Fler än två av tre myndigheter som har besvarat denna fråga svarar att de inte vet. Flera myndigheter påpekar att det inte går att bedöma detta, eftersom de inte gjort någon systematisk uppföljning av det och att det saknas statistik att jämföra med.

Trafikverket bedömer att arbetsrättsliga villkor generellt sett inte ökar kostnaderna för kontrakten på de områden där myndigheten upphandlar. Det är andra faktorer som är avgörande för det, exempelvis antalet anbud, hur stora leverantörernas produktionskapacitet är när upphandlingen genomförs eller om det förekommer obalanserad budgivning. Obalanserad budgivning är när det förekommer större avvikelser i pris på en eller flera anbudsposter i förhållande till beställarens kalkyl.

4.5 Effekter av återrapporteringskravet 2018

I regleringsbrevet för 2018 införde regeringen ett särskilt återrapporteringskrav till 175 myndigheter som gällde deras arbete med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar.⁴³ Det har inte funnits något liknande rapporteringskrav för 2019 och 2020. I Statskontorets uppdrag ingår att undersöka om och hur myndigheterna utvecklat sitt upphandlingsarbete med anledning av återrapporteringskravet 2018.

4.5.1 Vad återrapporterade myndigheterna?

Syftet med återrapporteringen var att följa upp hur myndigheterna tillämpade den nya lagstiftningen den första tiden efter lagändringen den 1 juni 2017. Totalt var det drygt 150 myndigheter som i sina årsredovisningar för 2018 rapporterade hur de hade arbetat med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. Många myndigheter påpekade att de bara hade haft ett fåtal upphandlingar över tröskelvärdena. Endast en tredjedel av myndigheterna rapporterade att de hade ställt arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal eller ILO:s kärnkonventioner. Det är enligt Statskontoret inte förvånande, eftersom lagkravet vid den aktuella tidpunkten för återrapporteringen bara hade gällt drygt ett och ett halvt år. Nästan samtliga bland de myndigheter som inte hade ställt arbetsrättsliga villkor, rapporterade att de ändå hade gjort en behövlighetsbedömning.

Vi noterar också att flera myndigheter redan vid denna tidpunkt pekade på de svårigheter vi beskriver i kapitel 3, inte minst svårigheten att göra behövlighetsbedömningar och att följa upp leverantörsavtal.

⁴³ Återrapporteringskravet formulerades som att myndigheten "...ska redovisa hur [den] vid upphandlingar som överstiger gällande tröskelvärden har arbetat med att uppfylla de nya kraven på kollektivavtalsenliga villkor som följer av 17 kap. 2–5 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling."

4.5.2 Återrapporteringskravet bidrog i viss mån till att tidigt uppmärksamma och utveckla arbetet

Vi har i vår enkät frågat myndigheterna om regeringens återrapporteringskrav i sig bidrog till att utveckla deras arbete med arbetsrättsliga villkor. Utifrån svaren bedömer vi sammantaget att kravet i viss mån bidrog till att myndigheterna uppmärksammade och utvecklade sitt arbete med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar.⁴⁴ Kravet bidrog till att myndigheterna tidigt blev medvetna om lagändringen och uppmärksammade frågan. Det gällde såväl myndighetsledning som myndigheternas inköps- och upphandlingsfunktioner. Kravet innebar en påminnelse och en signal från regeringen om att myndigheterna ska ha fokus på frågan, och att regeringen kommer att följa upp deras arbete med den.

För vissa myndigheter ledde återrapporteringskravet till att de genomförde organisatoriska och andra åtgärder, som de annars kanske inte hade genomfört så pass kort tid efter lagändringen. Ett exempel på det var att göra det tydligare var inom myndigheternas organisation som ansvaret för frågan om arbetsrättsliga villkor vid upphandling ska finnas. Andra exempel var att höja kompetensen när det gäller upphandling med arbetsrättsliga villkor, samt att ta fram eller anpassa interna styrnings- och stöddokument på området.

Statskontoret vill påpeka att det sannolikt är svårt för myndigheterna att flera år efter återrapporteringen kunna urskilja effekter av just återrapporteringskravet från effekter som ändå hade uppstått till följd av lagändringen. De effekter vi beskrivit här är i vissa avseenden desamma som vi diskuterar i avsnitt 4.4 om hur lagändringen i stort har påverkat myndigheterna fram till i dag. Vi bedömer att den mest relevanta aspekten av återrapporteringskravet i regleringsbrev var det signalvärde det gav. För vissa myndigheter innebar det att de

⁴⁴ Totalt var det 47 myndigheter (av 154 som besvarade enkäten) som svarade att återrapporteringskravet i hög eller viss utsträckning bidrog till att utveckla arbetet med arbetsrättsliga villkor vid upphandlingar.

tidigare och mer systematiskt började arbeta med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar än vad de annars hade gjort.

4.6 Reglerna är tydliga men svåra att tillämpa

De nya kraven om arbetsrättsliga villkor vid upphandling infördes i LOU, LUF och LUK den 1 juni 2017. I lagarna finns bestämmelser om vilka villkor myndigheterna ska ställa, när de ska ställa dem och hur det ska göras. Vi har i vår enkät frågat myndigheterna om de anser att bestämmelserna som rör arbetsrättsliga villkor är tydligt utformade.

4.6.1 Myndigheterna anser överlag att bestämmelserna som rör arbetsrättsliga villkor är tydliga

Vi tolkar enkätsvaren som att statliga myndigheter överlag anser att bestämmelserna som rör arbetsrättsliga villkor i upphandlingslagarna är tydligt utformade. Mer än hälften av myndigheterna (53 procent) i Statskontorets enkät svarar att bestämmelserna är tydliga, medan endast 9 procent svarar att de inte är tydliga.⁴⁵ En vanlig kommentar är att bestämmelserna i sig är tydliga, men att de är svåra att tillämpa. I avsnitten 3.4–3.6 beskriver vi flera sådana svårigheter.

De få myndigheter som anser att bestämmelserna är otydliga pekar på att de är svårtolkade och inte ger tillräcklig vägledning för att kunna bedöma om, när och hur de ska tillämpa dem. Ett exempel på detta är formuleringen om att centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer ska få tillfälle att yttra sig ”... om det inte är obehövt”.⁴⁶ Ett annat exempel är formuleringen om att myndigheterna ska ställa arbetsrättsliga villkor ”... om det är behövt”. När det gäller det sistnämnda konstaterar vi att Upphandlingsmyndigheten har gjort riskbedömningar av olika branscher som stöd till myndigheterna för att de ska kunna göra denna behövighetsbedömning (se avsnitt 3.4.3).

⁴⁵ 38 procent svarade ”Vet inte” på frågan.

⁴⁶ 17 kap. 2–3 §§ lagen (2016:1146) om offentlig upphandling. Motsvarande formuleringar finns även i LUF och LUK.

4.6.2 Hittills ingen vägledning genom tillsynen

Det är Konkurrensverket som utövar tillsyn över upphandlingsreglerna, inklusive bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor vid upphandling. Statskontoret konstaterar att tillsynen hittills inte har gett myndigheterna någon vägledning när det gäller hur de ska tolka upphandlingsreglernas bestämmelser om arbetsrättsliga villkor.

Konkurrensverket har initierat ett (1) tillsynsärende kring detta sedan myndigheterna blev skyldiga att ställa arbetsrättsliga villkor. Ärendet byggde på ett tips och gällde en region som enligt tipset låtit bli att ställa arbetsrättsliga villkor i en upphandling 2019, trots att det kan ha varit behövligt att göra det. Konkurrensverket prioriterade ärendet, eftersom de bedömde att det eventuellt kunde vara vägledande när det gäller när och hur myndigheter ska ställa arbetsrättsliga villkor. Myndigheten beslutade att avskryva ärendet i början på 2020, eftersom det inte fanns någon grund i myndighetens prioriteringspolicy att fortsätta utredningen. Konkurrensverket bedömde att behovet av vägledning inte kommer att tillfredsställas genom ett ställningstagande i det aktuella fallet. Men Konkurrensverket påpekade att avskrivningsbeslutet inte innebär att myndigheten har tagit ställning till om agerandet i ärendet är tillåtet enligt upphandlingslagstiftningen.⁴⁷ Vid sidan av detta har Konkurrensverket inte fått några tips eller anmälningar som rör upphandlande myndigheter och enheters upphandling med arbetsrättsliga villkor.

Konkurrensverket har av prioriteringsskäl inte arbetat specifikt med frågan om arbetsrättsliga villkor i upphandlingar, genom exempelvis en strategisk kartläggning. Men frågan ingår i myndighetens årliga omvärldsanalys för den planerade upphandlingstillsynen.

Inte heller Konkurrensverket anser att bestämmelserna som rör arbetsrättsliga villkor vid upphandling i sig är otydliga. Samtidigt beskriver myndigheten för Statskontoret att det finns en utmaning i tillsynen av detta. Ett exempel på det är svårigheten att granska en myndighets

⁴⁷ Konkurrensverket. Beslut 2020-02-13. (Dnr 712/2019).

behövlighetsbedömning. Om en myndighet säger sig ha gjort en bedömning som har resulterat i att de inte anser att de behöver ställa arbetsrättsliga villkor, är det svårt för en utomstående aktör som Konkurrensverket att i det enskilda fallet bedöma och i förekommande fall ”motbevisa” det.

4.7 Effekter för leverantörer

Statskontoret har tolkat uppgiften att redovisa vilka effekter myndigheterna anser har uppnåtts som i första hand att redovisa effekter som rör arbetstagares arbetsförhållanden, förekomsten av osund konkurrens och vissa effekter för myndigheterna själva.⁴⁸ Vi har inte specifikt undersökt effekter för leverantörer, men några av de som vi har intervjuat tar upp detta i intervjuerna. Här berör vi det kortfattat.

4.7.1 Regeringens bedömning av effekterna för leverantörer inför lagändringen

Inför lagändringen bedömde regeringen att leverantörer som är bundna av kollektivavtal inte kommer att få ökade kostnader av lagkravet. Detsamma gäller för leverantörer som inte är bundna av kollektivavtal, men som tillämpar lag- eller kollektivavtalsenliga villkor. Regeringen påpekade att det inte krävs några åtgärder för företag som uppfyller de arbetsrättsliga villkoren, vilket bör leda till att de inte kommer att avstå från att lämna anbud. Men regeringen pekade också på att företag som inte tillämpar de lägsta nivåerna kan komma att avstå från att lämna anbud eller drabbas av kostnadsökningar för att de anställda ska uppnå de villkorsnivåer som krävs för att de ska kunna lämna anbud.⁴⁹

⁴⁸ Se även avsnitt 1.3 med beskrivning av Statskontorets tolkning av uppdraget.

⁴⁹ Proposition 2016/17:163. *Arbetsrättsliga villkor vid upphandling*, s. 63.

4.7.2 Risk för att leverantörer behandlas olika vid olika upphandlingar

Vi har intervjuat Svenskt Näringsliv och arbetsgivarorganisationen Almega, som en del i arbetet att hämta in synpunkter från arbetsmarknadens parter. De är i dag, liksom före lagändringen, starkt kritiska till skyldigheten för upphandlande myndigheter och enheter att ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. En grundläggande och sedan tidigare kvarstående kritik är att reglerna om arbetsrättsliga villkor, enligt organisationerna, är oförenliga med den svenska kollektivavtalsmodellen.

Svenskt Näringsliv och Almega pekar även på att det finns problem och svårigheter med att tolka och tillämpa bestämmelserna, exempelvis att fastställa villkoren om lön, arbetstid och semester. Vi beskriver denna svårighet i avsnitt 3.5. Svenskt Näringsliv och Almega menar att detta innebär en bristande förutsebarhet, som riskerar att leda till att leverantörer behandlas olika vid olika upphandlingar. En närliggande aspekt är risken för att myndigheterna gör olika bedömningar av om när de behöver ställa arbetsrättsliga villkor, se avsnitt 3.4.

Svenskt Näringsliv och Almega menar att den svårförutsägbara hanteringen riskerar att leda till färre anbud i offentliga upphandlingar, särskilt från små företag som inte är bundna av kollektivavtal. Detta riskerar också att leda till sämre konkurrens, vilket kan leda till högre priser i offentliga upphandlingar. Men inte heller Svenskt Näringsliv och Almega har några uppgifter om de faktiska effekterna på konkurrensen och antalet anbud i upphandlingarna.

5 Så kan förutsättningarna att ställa arbetsrättsliga villkor förbättras

Med utgångspunkt från vår redovisning i kapitel 2, 3 och 4 lämnar Statskontoret i detta kapitel flera förslag som vi bedömer förbättrar förutsättningarna för statliga myndigheter att arbeta med och ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar.

5.1 Statskontorets förslag i sammanfattning

Statskontoret föreslår att:

- Statliga myndigheter närmare undersöker vilka ramavtal som Kammarkollegiet har, och att myndigheterna analyserar hur deras användning av ramavtalen kan öka.
- Kammarkollegiet ser över hur de kan förtydliga sin information om ramavtalen utifrån perspektivet arbetsrättsliga villkor.
- Upphandlingsmyndigheten analyserar och tar fram en plan för hur myndigheten kan utöka sitt upphandlingsstöd som rör arbetsrättsliga villkor.
- Regeringen ger i uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att analysera och lämna förslag om hur samordningen kan öka mellan statliga myndigheter när de upphandlar med arbetsrättsliga villkor.
- Regeringen överväger att i Upphandlingsmyndighetens instruktion förtydliga uppgiften att verka för arbetsrättsliga villkor inom upphandling.

Vidare kan regeringen överväga olika åtgärder i sin styrning av myndigheterna, om den vill fortsätta att fokusera på frågan om upphandling med arbetsrättsliga villkor. Regeringen kan ge

återrapporteringskrav i regleringsbrev om hur myndigheterna följer upp sina leverantörer eller hur de använder ramavtal. Regeringen kan även ta upp dessa två frågor i de årliga myndighetsdialogerna.

5.2 Förslag för att åtgärda svårigheterna att upphandla med arbetsrättsliga villkor

Vår uppföljning visar att det finns flera svårigheter för statliga myndigheter att arbeta med och ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. Svårigheterna är en särskild utmaning för små myndigheter och myndigheter som sällan upphandlar eftersom upphandling med arbetsrättsliga villkor kräver tid, resurser och kunskap. Vi bedömer att de största svårigheterna är att:

- göra behövlighetsbedömningar för att bedöma om de behöver ställa arbetsrättsliga villkor i den aktuella upphandlingen
- tolka och fastställa nivån på de arbetsrättsliga villkoren utifrån kollektivavtal
- följa upp om leverantörerna följer de arbetsrättsliga villkoren, eftersom myndigheterna ofta saknar resurser för uppföljningen.

Statskontoret lämnar här flera förslag som syftar till att åtgärda dessa svårigheter och på så sätt förbättra förutsättningarna för statliga myndigheter att upphandla med arbetsrättsliga villkor.

5.3 Statliga myndigheter behöver analysera hur de kan öka användningen av ramavtal

Statskontoret konstaterar att det av förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning framgår att statliga myndigheter ska använda Kammarkollegiets ramavtal, om det inte finns en annan form av avtal som sammantaget är bättre. När en myndighet upphandlar utan att använda dessa avtal ska myndigheten underrätta Kammarkollegiet om skälen till detta.

Syftet med förordningens bestämmelser om samordning av statliga myndigheters inköp är att staten ska kunna spara pengar. Statskontoret

konstaterar också att det innebär flera fördelar för myndigheterna att använda ramavtal när det gäller skyldigheten att upphandla med arbetsrättsliga villkor. Om en myndighet avropar från Kammarkollegiets ramavtal så behöver den inte själv göra en behövlighetsbedömning eller fastställa nivåerna på arbetsrättsliga villkor. På detta sätt undviker myndigheten flera av de svårigheter som finns med att ställa arbetsrättsliga villkor i upphandlingar.

Vi bedömer att statliga myndigheters kännedom överlag kan bli bättre om vilka ramavtal som Kammarkollegiet har. Statskontoret föreslår därför att myndigheterna inför sina upphandlingar noggrant undersöker vilka ramavtal som finns och att de analyserar hur de kan öka användningen av dem.

5.4 Kammarkollegiet behöver se över hur de kan förtydliga sin information om ramavtal

Statskontoret föreslår att Kammarkollegiet, inom ramen för uppgiften att ge stöd för inköp vid avrop på sina ramavtal, ser över hur myndigheten kan förtydliga sin information om befintliga och planerade ramavtal utifrån perspektivet arbetsrättsliga villkor. En aspekt som bör förtydligas är nyttan för de upphandlande myndigheterna själva med att använda ramavtal, till exempel att de då inte behöver göra en egen behövlighetsbedömning och fastställa nivåerna på arbetsrättsliga villkor.

I vår enkät svarade 153 av de 154 myndigheter som besvarade enkäten att de har avropat från Kammarkollegiets ramavtal eller någon annan organisations ramavtal någon gång efter den 1 juni 2017. Detta visar att ramavtalen är väl kända. Men utifrån vår uppföljning bedömer vi samtidigt att kunskapen om vad ramavtalen faktiskt innebär utifrån skyldigheten att ställa arbetsrättsliga villkor vid upphandling kan förbättras hos många myndigheter.

Vi bedömer också att myndigheternas kännedom om vilka ramavtal Kammarkollegiet har, överlag kan bli bättre. Vi har exempelvis noterat att vissa myndigheter inte känner till att det sedan mars 2020 finns ett

ramavtal för revisionstjänster som myndigheter kan använda för att följa upp leverantörer. Vi anser även att det skulle vara värdefullt att Kammarkollegiet särskilt uppmärksammar myndigheterna på att det finns ett ramavtal för städtjänster i Stockholms län, och att Kammarkollegiet planerar att även Västra Götalands län och Skåne län ska ingå i framtida avtal för städtjänster. Fler myndigheter kommer därför ha möjlighet att avropa städtjänster framöver. Lokalvård är den bransch där statliga myndigheter i dag oftast ställer arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal (se avsnitt 3.3.1).

Statskontoret föreslår också att Kammarkollegiet analyserar om det finns ett behov av att ta fram fler ramavtal inom branscher där det, som inom lokalvårdsbranschen, är vanligt att statliga myndigheter upphandlar med arbetsrättsliga villkor och där det finns risk för oskäligen arbetsförhållanden. Vår rapport och Upphandlingsmyndighetens riskbedömningar för olika branscher är exempel på underlag som kan användas vid en sådan analys.

5.5 Upphandlingsmyndigheten behöver utöka stödet som rör arbetsrättsliga villkor

Statskontoret föreslår att Upphandlingsmyndigheten, inom ramen för myndighetens pågående strategiarbete om arbetsrättsliga villkor, analyserar och tar fram en plan för hur myndigheten kan utöka sitt stöd inom detta område.

Vår uppföljning visar att myndigheterna använder och uppskattar Upphandlingsmyndighetens befintliga stöd. Det har samtidigt framkommit tydliga önskemål från många myndigheter om utökad stöd. Vi bedömer att myndigheterna generellt inte efterfrågar nya typer av stöd, utan snarare mer av det som Upphandlingsmyndigheten gör i dag. Exempelvis skulle myndigheterna vilja ha riskbedömningar för fler branscher eller yrken som de kan använda vid behövlighetsbedömningar, fler områden med färdiga arbetsrättsliga villkor utifrån kollektivavtal samt fler lärande exempel inom områden där Upphandlingsmyndigheten inte har tagit fram färdiga villkor. Vi uppfattar att myndigheterna generellt vill ha mer av konkret stöd för

det operativa upphandlingsarbetet i form av handfasta guider eller mallar, snarare än allmänna beskrivningar av exempelvis regelverket.

Upphandlingsmyndigheten bör enligt Statskontoret särskilt beakta hur de kan anpassa stödet till de förutsättningar som små myndigheter som upphandlar på egen hand har. Förutsättningarna för dessa myndigheter att arbeta med arbetsrättsliga villkor är ofta mer begränsade än för stora myndigheter. Upphandlingsmyndigheten bör även ta hänsyn till att myndigheterna kan behöva mer stöd när det gäller att följa upp hur leverantörerna följer de arbetsrättsliga villkoren.

Vårt förslag kan innebära att Upphandlingsmyndigheten behöver prioritera att arbeta med frågor som rör arbetsrättsliga villkor och lägga mer resurser på detta än i dag, i alla fall under en viss period.

5.6 Regeringen bör ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att analysera och ta fram förslag för ökad samordning

Statskontoret föreslår att regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att analysera och ta fram förslag om hur samordningen kan öka mellan statliga myndigheter när det gäller upphandling med arbetsrättsliga villkor. Upphandlingsmyndigheten bör genomföra uppdraget i samråd med Kammarkollegiet.

Vår uppföljning visar att det är svårt för varje enskild myndighet att ha och upprätthålla den kompetens som krävs för att upphandla med arbetsrättsliga villkor. Det är också resurskrävande att ställa och följa upp arbetsrättsliga villkor vid upphandlingar. Många myndigheter har efterfrågat mer samordning inom staten när det gäller arbetsrättsliga villkor. Vi bedömer därför att det finns anledning att närmare analysera vilka delar i detta arbete som kan samordnas i högre grad än i dag. En ökad samordning mellan statliga myndigheter kan enligt vår bedömning också bidra till ett större utbyte av kunskap och erfarenheter, och att på sikt utveckla ett mer enhetligt förhållningssätt i staten vad gäller arbetsrättsliga villkor i upphandlingar.

På regional och kommunal nivå finns det flera former av organiserat samarbete kring frågor som rör arbetsrättsliga villkor i upphandlingar. Statskontoret uppfattar detta samarbete som en framgångsfaktor i arbetet med arbetsrättsliga villkor, bland annat när det gäller att på ett effektivt sätt följa upp att leverantörerna följer villkoren. Det saknas motsvarande samarbete för statliga myndigheter som genomför egna upphandlingar, även om det finns exempel på hur statliga myndigheter har samarbetat med andra aktörer i enskilda upphandlingar.

I uppdraget till Upphandlingsmyndigheten bör det exempelvis ingå att analysera hur samordningen mellan statliga myndigheter kan öka när det gäller att fastställa och följa upp arbetsrättsliga villkor. Upphandlingsmyndigheten ska erbjuda stöd till alla upphandlande myndigheter och enheter, inte bara till statliga myndigheter. Det är inte självklart att någon myndighet ska ha ett särskilt ansvar för att samordna arbetet. Upphandlingsmyndighetens analys bör vara förutsättningslös. Den kan lika gärna visa att samordningen kan öka med andra åtgärder än att en myndighet får ett särskilt ansvar för samordningen.

5.7 Regeringen kan behöva förtydliga Upphandlingsmyndighetens instruktion

Statskontoret föreslår att regeringen överväger att i Upphandlingsmyndighetens instruktion förtydliga uppgiften att verka för arbetsrättsliga villkor inom upphandling.

Av instruktionen framgår att Upphandlingsmyndigheten ska verka för ökade sociala hänsyn samt utveckla och förvalta kriterier för sociala hänsyn inom upphandling. Upphandlingsmyndigheten har beskrivit för Statskontoret att det är otydligt vilka förväntningar som finns på myndigheten när det gäller att ge stöd kring just arbetsrättsliga villkor i upphandling, även om arbetsrättsliga villkor ingår i det bredare begreppet sociala hänsyn. Om regeringen vill att Upphandlingsmyndigheten ska ha ett tydligare fokus på detta område kan regeringen

specifikt skriva in arbetsrättsliga villkor i bestämmelsen om sociala hänsyn i myndighetens instruktion.⁵⁰

5.8 Regeringen kan vidta åtgärder för att styra myndigheterna och fortsätta att följa frågan om arbetsrättsliga villkor i upphandlingar

Återrapporteringskravet i myndigheternas regleringsbrev för 2018 innebar en signal från regeringen till myndigheterna om att de ska ha fokus på frågan om arbetsrättsliga villkor. Det gav en initial skjuts inom myndigheterna i denna fråga efter att lagkravet infördes 2017 (se avsnitt 4.5).

Vår uppföljning ger inte underlag för att bedöma hur viktigt det är att myndigheterna fortsätter att fokusera på arbetet med arbetsrättsliga villkor jämfört med att de utvecklar andra aspekter i upphandlingarna. Men om regeringen vill prioritera detta område kan den överväga några olika åtgärder i sin styrning av myndigheterna.

Regeringen kan ge särskilda återrapporteringskrav till statliga myndigheter i regleringsbreven så som den gjorde 2018. Återrapporteringen bör i så fall dels handla om hur myndigheterna följer upp att leverantörerna följer de arbetsrättsliga villkoren, dels om hur de använder ramavtal som ett verktyg för att undvika de svårigheter som finns med att upphandla med arbetsrättsliga villkor. Regeringen kan även överväga ta upp dessa frågor med myndigheterna i de årliga myndighetsdialogerna.

⁵⁰ 2 § 3 förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

Referenser

Finansdepartementet. (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*.

Kammarkollegiet. (2020). *Förstudierapport inom Städtjänster 2021*.

Kammarkollegiet. *Städtjänster, Stockholms län*. (Hämtad 2020-12-07).
<https://www.avropa.se/ramavtal/ramavtalsomraden/kontor-och-inredning/stadtjanster-stockholms-lan/stadtjanster-stockholms-lan/>.

Kammarkollegiet. (2020). *Årsredovisning 2019*.

Konkurrensverket. Beslut 2020-02-13. (Dnr 712/2019).

Konkurrensverket. (2020). *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*. Rapport 2020:1.

Pensionsmyndigheten. Pressmeddelande. (2015-06-23). *Nu ställer vi krav på tjänstepension vid upphandling av konsulter*. (Hämtad 2020-12-07). <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/nu-staller-vi-krav-pa-tjanstepension-vid-upphandling-av-konsulter>.

Proposition 2016/17:163. *Arbetsrättsliga villkor vid upphandling*.

Upphandlingsmyndigheten. (2019-12-18). *Behandling av personuppgifter i samband med uppföljning av sociala åtaganden i offentliga kontrakt*. Skrivelse till Finansdepartementet. (Dnr UHM-2019-0284).

Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket. (2020). *Statistik om offentlig upphandling 2019*.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



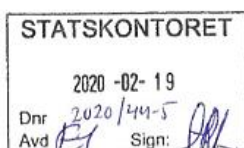
Regeringsbeslut

III 1

2020-02-05
Fi2020/00455/OU

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag att följa upp och analysera hur statliga myndigheter har arbetat med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att följa upp och analysera hur statliga myndigheter under 2018 arbetade med att ställa arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar, sammanställa och redovisa goda exempel på hur myndigheter kan arbeta med sådana villkor, samt lämna förslag på hur förutsättningarna kan förbättras för statliga myndigheter att uppställa dessa villkor.

Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget inhämta uppgifter och synpunkter från Upphandlingsmyndigheten. Statskontoret ska även inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter (centralorganisationerna).

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 18 december 2020.

Bakgrund

Regeringen gav 2016 Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att verka för att genomföra och följa upp den nationella upphandlingsstrategin (Fi2016/00833/OU). Av strategin framgår att konkurrensen i den offentliga upphandlingen inte får ske på bekostnad av en god arbetsmiljö eller skäliga anställningsvillkor. Krav på villkor i nivå med svenska kollektivavtal är ett viktigt sätt att motverka social dumping.

Sedan juni 2017 ska upphandlande myndigheter och enheter, om det är behövt, ställa arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid i nivå med kollektivavtal. Denna skyldighet gäller vid upphandling av varor,

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgratan 24
E-post: f.registrator@regeringskansliet.se

tjänster, byggtreprenader och koncessioner som uppgår till minst de tröskelvärden som gäller enligt respektive upphandlingslag.

Upphandlingsmyndigheten utarbetar stöd för upphandlande myndigheter och enheter avseende såväl när det finns behov att ställa arbetsrättsliga villkor (riskbedömningar) som hur villkoren kan formuleras.

I syfte att följa upp de statliga myndigheternas tillämpning av den nya lagstiftningen infördes ett återrapporteringskrav i ett stort antal myndigheters regleringsbrev för 2018. Enligt återrapporteringskravet skulle myndigheten redovisa hur den vid upphandlingar som överstiger gällande tröskelvärden hade arbetat med att uppfylla de nya kraven på kollektivavtalsenliga villkor som följer av 17 kap. 2–5 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Totalt återrapporterade 148 myndigheter i sina årsredovisningar hur de hade arbetat med att ställa arbetsrättsliga villkor i relevanta upphandlingar.

Närmare om uppdraget

Uppföljningen och analysen av hur statliga myndigheter har arbetat med att ställa arbetsrättsliga villkor i sina upphandlingar ska utgå från ett lämpligt urval av de myndigheter som fick återrapporteringskrav. Myndigheter med stora inköpsvolymen och Kammarkollegiet bör ingå i urvalet. Statskontoret ska bl.a. redovisa vilken typ av arbetsrättsliga villkor som myndigheterna har ställt och vid vilka slags upphandlingar som detta förekommer. Statskontoret ska också undersöka om och hur myndigheterna har utvecklat sitt upphandlingsarbete med anledning av återrapporteringskravet. I uppdraget ingår att redovisa vilka effekter som myndigheterna anser sig ha uppnått genom att de ställt arbetsrättsliga villkor.

I redovisningen av goda exempel på hur myndigheter kan arbeta med arbetsrättsliga villkor i upphandlingar ska en redogörelse för framgångsfaktorer i myndigheternas arbete ingå. Även vilka svårigheter som myndigheterna har identifierat ska redovisas. Exempler ska kunna användas av andra myndigheter.

På regeringens vägnar



Lena Micko



Ulrika Sjöholm

Kopia till

Kammarkollegiet
Upphandlingsmyndigheten