



## Vita Jobb



LO-distriktet i Västsverige

## Vita jobb

Vita jobb är en upphandlingsmodell som kan användas vid tjänsteupphandlingar i stat, kommuner och landsting.

Modellen bygger på fyra grundpelare som alla anbudsgivande företag måste underordna sig.

- Den första ställer krav på att företagen måste erbjuda sina anställda kollektivavtalsenliga villkor utifrån de begränsningar som Lavallagen anger. Det innebär att företagen måste betala avtalets minimilöner och i övrigt tillämpa de avtalsregler som offentliga upphandlare har laglig rätt att ställa krav på. Det gäller exempelvis regler om ob- och övertidsersättningar, arbetstidsregler, semesterersättningar och traktamenten i det kollektivavtal som styr arbetet i den bransch som upphandlingen gäller. Kravet gäller bara de anställda som utför de upphandlade arbetsuppgifterna.
- Den andra ställer krav på att eventuella underentreprenörer omfattas av samma regler och att huvudentreprenören ansvarar för att underentreprenörer följer reglerna.
- Den tredje anger att uppenbara brott mot reglerna leder till uppsägning av avtalet samt eventuellt skadeståndsanspråk. Kommunen kan kräva kompensation för de merkostnader som en ny upphandling innebär.
- Den fjärde gäller kontroller. Företaget förbinder sig att visa relevanta handlingar för de kontrollanter som kommunen väljer att anlita. Även underentreprenörer kan kontrolleras.

Kontrollerna kan utföras av fackliga företrädare från de fackförbund som tecknat avtal för den aktuella branschen, om upphandlaren så önskar. De fackliga organisationerna erbjuder kommunerna kostnadsfria kontroller.

Bakom denna till synes enkla modell finns ett relativt komplicerat regelverk och ett flerårigt analysarbete. Den följande texten redovisar bakgrunden och drivkrafterna till Vita jobb. Där finns också hänvisningar till dokument som kan underlätta arbetet med att införa Vita jobb-modellen.

## Bakgrund

Innan Sverige anslöt sig till EES-avtalet och 1995 anslöt sig som fullvärdig medlem i EU, betraktades det närmast som en självklarhet att offentliga upphandlare kunde ställa krav på kollektivavtal i företag som levererade tjänster till stat, kommun och landsting.

Tjänsteupphandlingarna var i första hand nationella och de företag som kunde tänkas leverera tjänster som städning, äldrevård, renhållning, transporter och byggnadsarbeten var också till närmast 100 procent täckta av branschavtal som säkrade acceptabla sociala villkor för de anställda som utförde de skattefinansierade uppdragen.

Den ordningen underminerades steg för steg under 1990-talet. En allt större del av arbetsmarknaden kom att bestå av privata tjänsteföretag där man aktivt motverkade facklig organisering och undvek kollektivavtal. Samtidigt började organisationsgraden minska och de fackliga organisationerna hade svårt att teckna avtal med alla de 10 000-tals nya småföretag som började erbjuda olika former av tjänster.

Redan under perioden med EES-avtal ifrågasatte jurister om krav på svenska kollektivavtal var förenliga med EU:s regler om fri rörlighet. När Sverige blev medlem 1995 klarlades det relativt snart att så var fallet: offentliga upphandlare kan inte skriva in krav på att privata tjänsteleverantörer ska vara bundna av fullvärdiga kollektivavtal tecknade av svenska fackförbund.

Däremot definierades inte mer exakt vilka krav exempelvis en kommun kan ställa om man vill säkra goda sociala villkor för dem som ska utföra skattefinansierade uppdrag.

Vita jobb skapades för att ge ett svar på frågan om vilka sociala krav som kan ställas inom ramen för EU:s regelverk.

Innan den här redovisningen kan det dock vara viktigt att peka på ytterligare ett par bakgrundsfaktorer som påverkade behovet av en socialt inriktad upphandlingsmodell:

- Sverige har inga lagstadgade minimilöner. Skyddet för de anställda ligger i allmänhet i kollektivavtal som också fastställer vilka löner och andra anställningsförmåner som gäller för olika branscher. Till skillnad från flertalet andra EU-länder är det rikstäckande kollektivavtal som normerar

lönekostnaderna i samtliga branscher där LO-förbundens medlemmar arbetar. Det är alltså parterna på arbetsmarknaden som ska garantera socialt acceptabla villkor för arbetare i Sverige. I andra länder är det i stället staten som agerar som garant mot hårdexploatering av rättslös arbetskraft via lagstadgade regler om minimilöner.

EU:s regelverk bygger i hög utsträckning på att det är just staten som garanterar de acceptabla villkoren. När Sverige gick med i EU gavs dock (icke fördragsfästa) garantier för att den svenska modellen skulle kunna fungera som garant.

Den garantin bör ses som basen för den fackliga acceptansen till EU-medlemskapet och fram till Lavaldomen trodde man också att det var möjligt att tvinga fram svenska kollektivavtal i utländska företag, med lägre lönekostnader, när de utförde uppdrag i Sverige. Ett sådant förfarande ansågs överensstämma med EU:s utstationeringsdirektiv och hade därtill stöd i de löften som kommissionären Pádraig Flynn gav i samband med de svenska medlemskapsförhandlingarna.

Tanken var alltså att facken skulle säkra konkurrensneutralitet och ~~justa~~ acceptabla sociala villkor i samband med offentlig upphandling, genom att tvinga fram svenska kollektivavtal. Lavaldomen, och ett antal andra domar från EU-domstolen, visar att det förfarandet är förbjudet.

Därtill kommer att Lavallagen ställer upp ytterligare hinder för facklig kontroll och sunda marknadsvillkor där företag konkurrerar på lika villkor. Lagen säger visserligen att gästande företag ska följa kollektivavtalen minimiregler och "kärna" men om företaget hävdar att det redan tillämpar ett avtal som lever upp till de kraven, räcker det. Och fackföreningar, som vill teckna avtal på de miniminivåer som lagen ger utrymme för, får inte kontrollera att de anställda verkligen har de angivna anställningsvillkoren.

Det finns mängder av exempel där företag säger att de betalar i enlighet med utstationeringsdirektivets och Lavaldomens regler, men i själva verket betalar mycket mindre.

Därmed minskar också de fackliga organisationernas möjligheter att säkra socialt hållbara villkor i samband med offentlig upphandling högst väsentligt.

- En annan viktig bakgrundsfaktor gäller det faktum att tjänsteproducerande företag oftast präglas av att löneandelen av företagets totala ekonomi är relativt hög, till skillnad från tillverkningsindustrin där man ofta rationaliserar och utvecklar verksamheten med ny teknik så att löneandelen minskar. När företagen konkurrerar, konkurrerar de alltså ofta med lönekostnader. Det gäller i alldeles särskilt hög utsträckning i samband med offentligt upphandlade tjänster som styrs av underlag där det lägsta priset har en helt avgörande betydelse för vem som ska få utföra uppdraget.
- Till skillnad från tillverkningsindustrin måste tjänster i allmänhet konsumeras där de produceras. Det går helt enkelt inte att flytta städningen av en svensk förskola till Kina eller en taxitransport i Skövde till Vietnam. Lika lite kan man flytta renhållningen i Stockholm till Indien. Minskningen av industrin i Sverige har i hög utsträckning byggts på att kapitalägarna flyttat produktionen till den billiga arbetskraften. Nu ser vi tendenser till att den billiga arbetskraften flyttar till tjänsteproduktionen i den rika delen av världen. Inom EU påskyndades processen när Öststatsutvidgningen ledde till att arbetare med löner på ren u-landsnivå kom att omfattas av den fria rörligheten för arbetskraft och tjänster.

I Sverige har EU:s regler om fri rörlighet byggts på med lagstiftning som ger arbetsgivare rätt att importera arbetskraft utifrån de behov som denne själv definierar. Utöver det ser vi en allmänt sjunkande facklig organisationsgrad, försämrade a-kassa i kombination med växande arbetslöshet som ställer växande grupper inför valet att acceptera undermåliga arbetsvillkor eller leva i rent armod. I extremfallen kan man också anlita papperslösa invandrare som helt saknar rättigheter och därför kan betalas med löner på ren u-landsnivå.

I ett näringsliv där det växer fram tusentals tjänsteproducerande företag, och påfallande många bygger på affärsidéer om låglönekonkurrens, kan

fackföreningarna omöjliga hinna med i svängarna. I normalfallet ska facken snabbt ta kontakt med nyetablerade företag med krav på kollektivavtal. Samtidigt rekryteras de anställda som medlemmar och därmed säkras man att företaget också följer det avtal som ägaren undertecknat.

I dagens närmast kaotiska näringsliv finns det ofta inte längre resurser att agera på det sättet. Det öppnar i sin tur för hårdexploatering av anställda i ett system där staten har överlåtit ansvaret till arbetsmarknadens parter medan de fackliga organisationerna har berövats möjligheten att ställa krav på kollektivavtal i alla företag som utför arbete i Sverige. Därmed har man också förlorat möjligheten att säkra sunda konkurrensvillkor i ett antal branscher.

Det var mot den bakgrunden som den socialdemokratiska majoriteten i Stockholms stad beslutade att utveckla en upphandlingsmetod som skulle säkra socialt acceptabla villkor för anställda i samband med kommunal upphandling. Initiativet togs av det dåvarande borgarrådet Roger Mogert 2003.

Tanken var att man först skulle analysera vilket utrymme EU:s upphandlingsdirektiv gav och sedan utveckla en konkret upphandlingsmodell där kommunen kunde ställa sociala krav på sina tjänsteleverantörer.

Modellen utvecklades primärt som ett samarbete mellan fackliga jurister/företrädare och upphandlingsjurister i Stockholms stad. Där sammanställdes också de grundpelare som dagens Vita jobb bygger på.

Modellen hann bara användas vid två städupphandlingar innan en borgerlig majoritet tog makten över politiken i Stockholm 2006. Ett av de första besluten som de nya makthavarna fattade var att lägga ner Vita jobb. Fackliga kontroller sågs närmast som brottsliga och hela inriktningen ansågs konkurrenshämmande och förbudsriktad.

Men sedan dess har det hänt mycket i svensk upphandling och allt fler politiker ser hur ensidigt prisfokuserade upphandlingar får en rad negativa konsekvenser.

Det finns mängder av exempel på hur djupt oseriösa företag får offentliga uppdrag eftersom de lagt de billigaste anbuden. Förklaringen till det låga priset uppenbaras så småningom av företeelser som undermålig kvalitet, brutna löften,

skattebrott, hårdexploaterad personal och led efter led av underentreprenörer där de lägsta lagren av leverantörer är direkt brottsliga.

Den snedvridna konkurrensen får inte bara konsekvenser på arbetsmarknaden. Den påverkar också näringslivet i stort. Den offentliga upphandlingen i Sverige uppgår till omkring 600 miljarder kronor per år. Om man även räknar in de upphandlingar som sker inom ramen för Lagen om Valfrihet, LoV, blir summan ännu högre. Sammantaget omfattar den offentliga upphandlingen över en femtedel av Sveriges BNP.

Det innebär att en lång rad sektorer får stora delar av sina inkomster från skattepengar. Om sedan upphandlingarna leder till så svårartad prispress att de företag som har seriösa och långsiktiga ambitioner inte får några offentliga uppdrag, riskerar det att leda till att upphandlingen förstärker en destruktiv utveckling där hela branscher undermineras. Vi ser sådana tendenser exempelvis inom byggverksamhet, taxi, flyttbransch och fastighetsskötsel.

Det dröjde dock flera år innan de negativa konsekvenserna blev så tydliga att de ledde till politiska krav på åtgärder. Främst två händelser ledde till att den släpphänta upphandlingsfilosofin kom att ifrågasättas:

- En LO-utredning om de tre infrastrukturprojekten Norra Länken och Citybanan i Stockholm samt Citytunneln i Malmö visade på omfattande lönedumpning och exploatering av billig arbetskraft. Sammantaget kostade projekten över 38 miljarder kronor och det visade sig att de etablerade bygg- och anläggningsföretag som fått uppdragen använde sig av led efter led av utländska underleverantörer. Omkring 40 procent av de anställda betalade ingen skatt i Sverige och arbetarna avlönades med ungefär hälften av en avtalsenlig lön. De hade längre arbetstider men fick vare sig ob- eller övertidsersättning. Utredningen visade att den samhällsliga kalkylen för projekten stördes av att inkomstsidan, i form av skatteintäkter från anställda, försvann och att staten finansierade ren lönedumpning.
- År 2010 släpptes en rapport där forskare från Stockholms och Helsingfors universitet beskrev hur sex nordeuropeiska EU-stater tillämpade de sociala reglerna i EU:s upphandlingsdirektiv. Forskarna visade att Sverige varit tämligen aktivt i arbetet med att få in möjligheter till socialt hänsynstagande i direktivet, men att man sedan släppte kraven helt i den nationella tillämpningen. Sverige visade sig, tillsammans med

Storbritannien, vara sämst i Nordeuropa på att avkräva leverantörer social hänsyn i samband med offentlig upphandling. I stället intog Sverige något av en särställning genom att låta det lägsta priset styra och undvika att skriva in de sociala krav som det finns utrymme för via reglerna om särskilda villkor i EU:s upphandlingsdirektiv. Denna särställning förklarades av att Sveriges regering utsett Konkurrensverket som tillsynsmyndighet och att myndigheten varit alltför ensidigt prisinriktad i sin rådgivning till stat, kommuner och landsting. Den rådgivningen kan vara en förklaring till att de sociala kraven var lika eftersatta i såväl socialdemokratiskt som borgerligt styrda kommuner.

Malmö blev den första kommunen som på allvar utmanade den liberalistiska upphandlingsfilosofin. I kommunen har man arbetat fram en upphandlingspolicy som dels bygger på den så kallade Nackamodellen med systematiska skattekontroller i byggföretag, dels utvecklar man Vita jobb.

Under våren 2013 gjordes de första upphandlingarna där underlagen byggde på Vita jobb. Samtidigt har ett antal ombudsmän från berörda LO-förbund utbildats till kommunala kontrollanter. Verksamheten ska utvecklas så att all tjänsteupphandling omfattas.

Malmö tillämpar alltså Vita jobb-modellen fullt ut med krav på kollektivavtalsenliga villkor, huvudentreprenörernas ansvar för underentreprenörer, uppsägnings- och skadeståndsklausuler och en kontrollfunktion där fackliga företrädare på uppdrag av kommunen kontrollerar att företagen bedriver en seriös verksamhet genom att sköta sina samhällliga åtaganden och betala anställda i enlighet med det lagliga utrymmet i det aktuella kollektivavtalet.

Naturligtvis har beslutet ifrågasatts av såväl den politiska oppositionen som delar av den egna upphandlingsorganisationen och Svenskt Näringsliv. Kritiken har dock varit ideologiskt präglad. Ingen har framfört att modellen skulle vara olaglig eller stå i allmän strid mot EU-rätten. Tvärtom har företrädare för Svenskt Näringsliv bekräftat att metoden inte är olaglig.

Den socialdemokratiska kommunledningen, med Andreas Schönström som ansvarig kommunalråd, har hela tiden bemött kritiken i en öppen debatt och tydliggjort varför det är nödvändigt att komma tillrätta med de oseriösa dragen i den kommunala upphandlingen.



Det bör poängteras att Malmö inte primärt för fram de arbetsmarknadspolitiska och fackliga aspekterna på beslutet. I stället för man fram de näringspolitiska fördelarna. Man vill helt enkelt inte att de fem miljarder kronor som Malmö årligen använder till upphandling ska gå till oseriösa företag. Och när seriösa företag vinner upphandlingar finns en vinst i att kommunen får tillbaka skattepengar och att invånarna kan få riktiga arbeten med avtalsenliga anställningsvillkor. I upphandlingsunderlagen poängteras också att en viss procent av arbetstillfällena ska gå till exempelvis långtidsarbetslösa ungdomar eller människor med någon form av handikapp – vilket EU:s sociala regler för upphandling ger utrymme för.

Eftersom satsningen ger kommunen så många fördelar räknar man inte heller med att det, totalt sett, ska öka kostnaderna för den upphandlade verksamheten. Inkomster i form av skatter och minskade bidrag till enskilda ska kompensera för eventuella prishöjningar i själva upphandlingen.

EU-rätten ger utrymme för att ställa krav på anständiga anställningsvillkor. Vita jobb bygger på att man använder reglerna i de ”särskilda kontraktvillkor” som finns i upphandlingsdirektivet och i LOU. Det innebär att de krav som formuleras i modellen skrivs in som absoluta krav och en förutsättning för att företag överhuvudtaget ska få lägga anbud. Det finns alltså inga parametrar där de kraven vägs mot andra krav som exempelvis pris eller miljöaspekter. När det gäller de sociala kraven ska de helt enkelt tillämpas.

Detta blir särskilt viktigt i större upphandlingar som fullt ut omfattas av EU:s upphandlingsregler och där upphandlingarna ska utannonseras utanför landets gränser och öppna för konkurrens mellan alla intresserade EU-företag.

I de reglerna framgår det klart att offentliga upphandlare inte kan ställa krav på att de tjänstelevererande företagen ska omfattas av svenska kollektivavtal. Det kravet strider mot EU-rätten.

Däremot säger såväl Lavaldomen som EU:s utstationeringsdirektiv att gästande arbetare ska avlönas i enlighet med de regler som gäller i arbetslandet. Lavaldomen innebar dock att utstationeringsdirektivet förvandlades från ett regelverk som gav stöd för krav på nationella kollektivavtal till ett regelverk som öppnar för krav på kollektivavtalets minimiregler. I den svenska Lavallagen har det kravet preciserats så att fackförbunden enbart kan kräva att gästande företag betalar i enlighet med avtalets ”kärna”, alltså enbart vissa/reducerade delar av kollektivavtalet. Den kärnan innehåller, vid sidan av minimilönerna

exempelvis ob- och övertidsersättningar, semesterregler och traktamentsbestämmelser. Däremot ingår exempelvis inte sådant som försäkringar och förhandlingsordningar.

Det utrymme som finns för facken att begära – men i praktiken inte kan ta strid för – anger också det utrymme som offentliga upphandlare kan använda sig av.

Vita jobb bygger på att LO och de ansvariga facken förser upphandlare med avtalsinformation som anger det legala utrymmet för socialt inriktade krav. Urvalet ska vara så utformat att upphandlaren kan känna sig trygg i att upphandlingsunderlagen inte kommer att bedömas som stridande mot EU-rätten, men samtidigt så omfattande att de säkrar att företagen som lägger anbud måste konkurrera på likartade villkor och erbjuda anständiga anställningsvillkor.

Någon annan metod att säkra sådana villkor finns inte.

Lika viktigt är att kräva att huvudentreprenörer ansvarar för sina underentreprenörer. Utan det ansvaret kan huvudentreprenörer kringgå det första kravet på kollektivavtalsenliga villkor. Därmed kvarstår också problemen med exploatering och osunda konkurrensvillkor.

All erfarenhet pekar också på att det måste finnas tydliga sanktionsmöjligheter gentemot de företag som struntar i att följa de regler som de själva har bundit sig för att följa. Varje annan hållning blir ett svek mot de företag och den personal som lagt anbud men missat jobbet för att andra företag gett löften som de inte tänker hålla.

Den principen hänger samman med Vita jobb-modellens fjärde grundpelare, kontroller. Det är tämligen meningslöst att ställa upp krav om man inte dels har sanktionsmöjligheter vid tydliga avvikelser, dels deklarerar att följsamheten gentemot regelverken kommer att kontrolleras. Även den regeln måste skrivas in i överenskommelsen mellan kommunen och det anlitade företaget: de kontrollanter som upphandlaren väljer att anlita ska släppas in i företagets verksamhet och få tillgång till de dokument som krävs för att se att företaget lever upp till de sociala kraven. Kontrollanterna ska därför få tillgång till aktuella löne- och anställningslistor, uppgifter om skatteinbetalningar, pensionsuppgifter och uppgifter om underentreprenörer. Dessutom ska kontrollanterna ha möjlighet att undersöka om anställningslistorna överensstämmer med den grupp som faktiskt arbetar i företaget.

Det är naturligtvis möjligt för en offentlig upphandlare att anlita egna, heltidsanställda kontrollanter. Det arbetet försvåras dock av att en kommunal tjänsteman svårligen kan sätta sig in i det legala utrymmet för sociala krav i ett 50-tal olika kollektivavtal. Kontrollerna utgår dels från en undersökning av om företagen lever upp till sina samhällsliga förpliktelser, det vill säga betalar in skatt och arbetsgivaravgifter, dels från att de följer reglerna i ett angivet kollektivavtal. Det är i princip bara de parter som tecknat avtalen som har förutsättningar att tolka avtalens innehåll och tillämpning.

Därför blir det också svårt att på allvar ställa krav på sociala villkor i offentliga svenska tjänsteupphandlingar utan att tillämpa de principer som bär upp Vita jobb.

Därtill kommer att reglerna i upphandlingsunderlagen måste vara klart specificerade för att de ska kunna drivas i en juridisk process. En av konsekvenserna av EU-medlemskapet och den allmänna inriktningen på att offentligt finansierad verksamhet ska bedrivas via upphandlingar är ett ökat juridiskt inslag i den politiska verksamheten. Det som tidigare kunde hanteras i demokratiska församlingar och av självständiga ämbetsmän, hanteras numera allt oftare i domstolar.

Det medför, bland annat, att det inte räcker med att exempelvis en kommun uttrycker allmänna ambitioner om att de vill ha seriösa leverantörer som behandlar sina anställda väl. Kraven måste i stället preciseras så att innebörden av kraven är tydliga både för de företag som lämnar offerter och för en domstol som ska göra eventuella bedömningar av om ett företag brutit mot det kontrakt som det undertecknat i samband med att det fick det skattefinansierade uppdraget.

Den ordningen kräver ett relativt omfattande förberedelsearbete och en noggrann utformning av upphandlingsunderlag, men den ordningen är en närmast ofrånkomlig konsekvens av att Sverige har en arbetsmarknad baserad på kollektivavtal och därtill är bundet av EU:s regelverk och EU-domstolens utslag.

De i och för sig begränsade erfarenheterna från arbetet med Vita jobb i Stockholm visade också att modellen fungerade i alla led:

- Det gick bra att utforma tydliga upphandlingsunderlag och att samarbetet mellan kommunala tjänstemän och fackliga företrädare var ömsesidigt givande när båda parter strävade efter att få bort de oseriösa inslagen i upphandlingarna.
- De detaljerade upphandlingsunderlagen, med krav på avtalsenliga villkor och ansvarsfullt agerande från företagens sida, skrämde bort de som brukade vinna upphandlingar via oseriös verksamhet.
- De fackliga kontrollerna ledde inte till några negativa reaktioner från företagarnas sida. Tvärtom välkomnade de en ordning där de själva, som seriösa arbetsgivare, hade fått möjlighet att vinna kommunala upphandlingar.

Ytterligare information finns på LO-distriktets hemsida  
[www.vastsverige.lo.se](http://www.vastsverige.lo.se)

Eller via

Ombudsman Rolf Lindén  
Tfn: 031-774 3061, 070-2657565  
[rolf.linden@lo.se](mailto:rolf.linden@lo.se)

LO-distriktet i Västsverige  
Folkets Hus, våning 7  
Olof Palmes plats 1  
413 04 Göteborg