

Ostlänken

Upphandling på väg att spåra ur?

PETER LEANDER

OSTLÄNKEN –

Upphandling på väg att spåra ur

Arena idé

Stockholm 2015

© Arena idé och Peter Leander

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter

Omslagsfoto: Anna Ledin Wirén



FÖRFATTARPRESENTATION

Peter Leander är frilansjournalist och bor i Stockholm. Han har tidigare arbetat som reporter på bland annat Byggnadsarbetaren, Expressen och Dagens Arbete. 2010 vann han Fackförbundspressens journalistpris för årets nyhet och årets nyhet på webben.

Foto: Jessica Segerberg

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	5
INLEDNING	7
”DET FINNS EN UTTALAD ORO”	9
Ostlänken – dödförklarad och återuppstånden	11
Megabygge som kommer att ge tusentals jobb	11
Regionen vill ha lokala arbetstillfällen	12
Trafikverkets sociala krav i dagsläget	13
OSTLÄNKENS STRÄCKNING	15
Vill planera utbildningar efter bygget	16
Läringsplatser viktiga för framtidens kompetens	17
Ostlänken gruppen kom till för att undvika tidigare misstag	18
”TRAFIKVERKET HADE INTE RESURSER ATT HÅLLA KOLL”	22
Trafikverket skriver över ansvaret på andra	23
Exemplet Citybanan	23
Exemplet Sundsvallsbron	26
”VÅRT UPPDRAG ÄR ATT UPPHANDLA I KONKURRENS”	29
Företagen som Trafikverket har träffat inför upphandlingen av Ostlänken	29
Trafikverkets syn på önskemålen om sociala krav	30
ETT NYTT EU-DIREKTIV	37
”Tydliggör EU:s vilja att det ska ställas sociala krav”	37
LO: Det här innebär något nytt	38
Konkurrensverket: Ingen förändring av rättsläget	39
Förra regeringen: Många krav öppnar för gråzon	40
De rödgröna: Skattepengar ska inte gå till social dumpning	41
SÅ KAN SOCIALA KRAV FORMULERAS I UPPHANDLINGAR: INTERVJU MED RICHARD MACFARLANE	46
Argumenten för att kräva lokala jobb	46
Hur man går till väga	47
KÄLLOR	49
LÄNKAR	50

SAMMANFATTNING

2016 kommer Trafikverket att inleda upphandlingen av de företag som ska bygga Ostlänken – en ny dubbelspårig höghastighetsjärnväg mellan Järna och Linköping. Denna rapport undersöker vilka sociala krav som fackförbund, politiker, intresseorganisationer med flera vill att Trafikverket ska ställa i upphandlingen av Ostlänken. Genom intervjuer med företrädare för Trafikverket undersöker rapporten också hur myndigheten idag ser på sociala krav och hur långt de upplever att de har mandat att gå för att bygget av Ostlänken ska generera arbetstillfällen och praktikplatser i Sverige.

NÄR ARENA IDÉ TALAR MED de lokala och regionala aktörerna framgår det tydligt att det finns en oro. Sätter man inte ner foten nu riskerar hela projektet Ostlänken att upphandlas på samma sätt som de flesta av Trafikverkets större projekt gjorts det senaste decenniet: en stor andel utländska huvudentreprenörer, underentreprenörer och bemanningsföretag med arbetskraft utstationerad från låglöneländer i östra Europa, en kraftigt begränsad facklig insyn, misstänkt skattefusk, en beställare som saknar kontroll hela vägen ner i underentreprenörsleden och rädda arbetare som skickas hem när de klagar på dåliga arbetsförhållanden. Allt finansierat med skattepengar.

ÄVEN OM TRAFIKVERKET inte har påbörjat upphandlingen av själva bygget av Ostlänken än, har myndigheten träffat ett 40-tal företag för att höra sig för vilken erfarenhet det finns av att bygga höghastighetsjärnväg, något som aldrig tidigare byggts i Sverige. En stor del av de företag man träffat hittills är stora utländska byggföretag. Flera av dem har anlitats av Trafikverket tidigare.

I RAPPORTEN RIKTAR FACKFÖRBUNDEN Byggnads och Seko skarp kritik mot hur Trafikverket skött tidigare infrastrukturbyggen. Projekt som belyses närmare i denna rapport är Citybanan i Stockholm, Sundsvallsbron/E4:an i Sundsvall och Citytunneln i Malmö. Kritiken handlar om dålig arbetsmiljö, ett ointresse från myndigheten att samarbeta med facken för att förhindra olyckor, misstänkta fall av ekonomisk brottslighet, utländska arbetstagare som riskerar att skickas hem om de pratar med facket och långa underentreprenörskedjor där facken har dålig insyn.

I rapporten medger Trafikverket att man tidigare inte haft kontroll hela vägen ner i underentreprenörskedjorna. Man hävdar också att denna kontroll är något man lagt över på huvudentreprenörerna. Trafikverket säger att man vill förbättra kontrollen av underentreprenörskedjorna inför bygget av Ostlänken.



*Sociala krav
är inte något
som Trafik-
verket i dagsläget
planerar att
ta med i upp-
handlingen av
Ostlänken.*

I EN INTERVJU MED Trafikverkets inköpsdirektör framgår det att sociala krav, vilket lokala och regionala intressenter vill att verket ska ställa i upphandlingen, som exempelvis krav på lärlingsplatser, inte är något som Trafikverket i dagsläget planerar att ta med i upphandlingen av Ostlänken.

Trafikverket kommer, som det ser ut idag, heller inte ställa krav på att entreprenörerna som ska bygga Ostlänken måste anlita en viss del av arbetskraften i Sverige. Detta, menar inköpsdirektören, skulle bryta mot EU:s regler kring offentlig upphandling. Rapporten visar dock att det går att ställa sådana krav. I exempelvis Skottland används offentlig upphandling till att skapa lokala arbetstillfällen. Däremot vill Trafikverket ställa krav på sina entreprenörer att träffa Arbetsförmedlingen i de regioner där Ostlänken kommer att byggas, för att berätta om sina rekryteringsbehov. Däremot kommer det att vara helt frivilligt för företagen att rekrytera arbetssökande i Sverige.

CIVILMINISTER ARDALAN SHEKARABI intervjuas i rapporten. Han lyfter fram behovet av en nationell upphandlingsstrategi och pekar på vikten av att statliga myndigheter ser upphandlingar som ett verktyg för att nå sociala målsättningar. Detta kan ställas mot Trafikverkets inköpsdirektör, som alltså menar att Trafikverket måste sätta konkurrensen främst när verket gör upphandlingar, även om Trafikverket också ställer vissa sociala krav.

I rapporten intervjuas också den brittiske forskaren och experten på offentlig upphandling Richard Macfarlane om hur man kan skapa lokala arbetstillfällen genom offentlig upphandling. I intervjun går han, steg för steg, igenom hur jobbskapande sociala krav kan ställas utan att den upphandlande myndigheten bryter mot EU:s regelverk. ●

Peter Leander

Stockholm, maj 2015

INLEDNING

Projekt Ostlänken tar de första stegen mot en ny generation järnväg i Sverige. Nya stationslägen planeras i Vagnhärad, Nyköping, Skavsta, Norrköping och Linköping. När vi är klara har vi byggt 154 kilometer ny höghastighetsjärnväg, cirka 200 broar och 20 kilometer tunnel. En resa Stockholm – Linköping blir möjlig att klara på en timme.

Vår ambition är en successiv byggstart under åren 2017–2021, och målet är att de första tågen ska kunna börja rulla 2028. Med höghastighetståg på dubbla spår blir det möjligt att resa snabbare, säkrare och smidigare. Ostlänken svarar på framtidens behov av hållbara resor och transporter, ger regionerna chans att växa och skapar nya möjligheter att utöka andelen godstransporter på befintlig järnväg.

SÅ BESKRIVER TRAFIKVERKET den planerade höghastighetsjärnvägen Ostlänken på sin hemsida. (Trafikverket bildades 2010 efter en sammanslagning av bland annat Banverket och Vägverket. För enkelhetens skull används endast namnet Trafikverket i rapporten.)

Alla parter som har ett intresse av att Ostlänken byggs: kommuner, regioner, fackförbund, handelskammare, politiker och påtryckningsorganisationer, menar att när Ostlänken står klar 2028 kommer den att leda till en ökad tillväxt i Stockholm, Östergötland och Sörmland. De krypta restiderna mellan huvudstaden och regionerna i sydöst kommer att leda till att människor som bor i Stockholm enkelt kan arbeta och göra affärer i Nyköping, Norrköping och Linköping. Höghastighetsbanan kommer också att avlasta befintliga järnvägsspår med smidigare godstransporter som följd.

Bygget av Ostlänken kommer att kosta skattebetalarna 35,5 miljarder kronor och då är det bara Trafikverkets kostnader som är inräknade: anläggningsarbeten, tunnlar och broar. Utöver det ska nya resecentra byggas i Vagnhärad, Nyköping, Norrköping och Linköping. Spårområdet ska flyttas, vägar dras om och bygget av en helt ny stadsdel planeras i Norrköping. Dessa kostnader ska kommunerna stå för. I nuläget pågår förhandlingar om var kommunernas åtaganden börjar och Trafikverkets slutar när Ostlänken projekteras i detalj.



Hur arbetar man i Europa med sociala krav – har Sverige något att lära?

DENNA RAPPORT TAR DOCK SIKTE på ett helt annat moment av bygget av Ostlänken – upphandlingen. Gjord på rätt sätt kan en upphandling skapa mervärden som kommer skattebetalarna i Sverige till gagn.

Just nu pågår en intensiv påtryckningskampanj riktad mot Trafikverket. Syftet är att myndigheten i upphandlingen av Ostlänken ska ställa så kallade sociala krav på de företag som vinner mångmiljardkontrakten för att bygga Ostlänken. Regioner, kommuner, fackförbund och Östsvenska handelskammaren vill att Trafikverket ska kräva av vinnande entreprenörer att avsätta ett visst antal arbetstillfällen åt lärlingar, praktikanter, långtidsarbetslösa och nyanlända.

Dessutom vill fackförbunden se krav på arbetsvillkor i enlighet med kollektivavtal. Många av aktörerna vill också att entreprenaden styckas upp i mindre delar för att göra det enklare för lokala bygg- och anläggningsföretag att vinna kontrakt i upphandlingen.

ENLIGT TRAFIKVERKET KOMMER upphandlingen att annonseras ut i Sverige, Europa och resten av världen under 2016. Just nu arbetar myndighetens tjänstemän med att ta fram en upphandlingsstrategi. Man träffar företag som får berätta om sina erfarenheter av att bygga höghastighetsjärnväg, något som aldrig tidigare har gjorts i Sverige. Arena Idé har fått ut en lista på alla företag som Trafikverket har träffat. De flesta är utländska. Men även ett antal svenska byggjättar finns med. Att Trafikverket träffat dessa aktörer betyder inte att de kommer att få kontrakten. Men det ligger knappast företagen i fatet heller.

DENNA RAPPORT UNDERSÖKER vilka sociala krav som går att ställa.

- Hur långt är Trafikverket berett att gå när det kommer till att ställa sociala krav i upphandlingen?

- Hur har det fungerat på tidigare byggen där Trafikverket varit beställare?

- Hur arbetar man i Europa med sociala krav – har Sverige något att lära?

Dessutom undersöks vilka nya möjligheter som det nya upphandlingsdirektivet 2014/24/EU medför när det gäller att ställa sociala krav och kollektivavtalsenliga villkor. ●

”DET FINNS EN UTTALAD ORO”

I slutet av 2014 skickade VD:n för Östsvenska handelskammaren, styrelseordförandena för regionförbundet Östsam (idag Region Östergötland) och regionförbundet Sörmland ett öppet brev till Trafikverket. Brevet var en uppmaning till myndigheten att ställa sociala krav i upphandlingen av Ostlänken, framför allt sysselsättningskrav. Så här löd brevet:

Sociala krav i offentlig upphandling kopplad till Ostlänken

Ostlänken är ett mycket viktigt samhällsbyggnadsprojekt. Utöver klimat- och miljönyttan som kommer av ökad kapacitet på järnvägen, kommer den också att ge många nya arbetstillfällen i Östergötland och Södermanland. För att så många som möjligt ska kunna ta jobb inom projektet, är det viktigt att myndigheter och andra berörda offentliga organisationer har möjlighet att ställa även sociala krav vid upphandling. Trafikverket kan till exempel ställa sysselsättningskrav vid upphandling kopplad till Ostlänken, som bland annat kan innebära att leverantörerna ska anlita personal som står långt från den ordinarie arbetsmarknaden.

I januari i år antog Europaparlamentet nya EU-regler om upphandling och i februari antogs de av Europeiska Rådet. Strategisk användning av offentlig upphandling som svar på samhälleliga utmaningar såsom främjande av sysselsättning är ett av dess fem huvudområden som nu ska införlivas i medlemsländernas lagstiftningar.

I Anders Wijkmans utredning GODA AFFÄRER – EN STRATEGI FÖR HÅLLBAR OFFENTLIG UPPHANDLING (SOU 2013:12) lyfts sociala hänsyn och miljöhänsyn fram som naturliga komponenter i upphandlingsförfarandet. Utredaren skriver vidare att offentlig upphandling, rätt använd, kan ha en viktig dimension som ”ett verktyg för att förstärka den sociala sammanhållningen i samhället”.

I utredningen konstateras att ”Storbritannien framstår som det medlemsland som är mest aktivt när det gäller att använda olika hållbarhetskrav vid offentlig upphandling.

Det finns många exempel på framgångsrika upphandlingar, där ungdomar fått lärlingsplatser och långtidsarbetslösa och funktionshindrade fått arbete, exempelvis inom byggprojekt även i Sverige.

Örebro Bostäder har, med hjälp av Skanska och andra företag, sett till att det finns ett antal praktikplatser och lärlingsplatser för

människor som inte har kommit in på arbetsmarknaden, som behöver praktik för att komma in och lära sig ett hantverksyrke. Det har lagts in som en variabel i upphandlingen.

Även i Göteborg använder man sysselsättningskrav som ett verktyg vid offentlig upphandling. Till exempel ska leverantörer ta emot lärlingar. I Malmö bygger man också nya bostäder. Fastighetsbolaget och dess underleverantörer förbinder sig i kontraktet att anställa tio arbetslösa om året från ett område med hög arbetslöshet där man bygger bostäder. De ska arbeta med byggnation och underhåll i sitt bostadsområde.

I de nya upphandlingsdirektiven, som trädde i kraft i april, har sociala hänsyn fått en mer framträdande roll. I direktivskälen anges att offentlig upphandling är ett av de marknadsbaserade instrument som ska användas för att uppnå en smart, hållbar och inkluderande tillväxt som samtidigt säkrar en effektiv användning av offentliga medel.

Ostlänksbygget är ett mycket stort projekt som kommer att ge många arbetstillfällen, även inom områden där det går alldeles utmärkt att ställa den här typen av sysselsättningskrav.

Vi har med hjälp av Teknikkonsultföretaget Vectura analyserat Ostlänkens betydelse för arbetsmarknaden i Östergötlands län och Södermanlands län. Enligt de uppgifter som presenteras ser vi tydligt att anläggningsbranschen och byggbranschen präglas av stora kompetensbehov. För att bara nämna några handlar det under byggperioden om till exempel ca 800 betongarbetare, ca 2 500 anläggningsmaskinförare och 2 500 anläggningsarbetare. Dessa yrkesgrupper är bristyrken redan idag.

Därtill kommer förstås en mängd investeringar som kommer att ske runt byggandet av själva banan, med resecentrum och stadsdelar som kommer att byggas och som kommer att handlas upp av kommunerna. Trafikverket står dock för en stor del när man ska bygga.

Ostlänksprojektet kan, rätt hanterat, ge stor samhällsnytta genom en större lokal arbetsmarknad för fler människor långt innan dess att tågen börjar rulla på rälsen. För att nå full potential behövs självklart ansträngningar på såväl lokal och regional som på nationell nivå.

Mot bakgrund av detta efterfrågar vi er inställning till sysselsättningskrav som ett verktyg inom offentlig upphandling.

Trafikverkets vilja att agera menar vi är avgörande för att detta gyllene tillfälle att ställa sysselsättningskrav vid upphandling av Ostlänksbygget inte ska gå förlorat. Betongarbetare, anläggnings-

maskinförare och anläggningsarbetare skulle kunna utbildas via arbetsmarknadsutbildning, kommunal vuxenutbildning och så vidare.

Kan vi tillsammans genom utbildningsplanering och offentlig upphandling som styrmedel främja lokal ekonomisk utveckling och öka den lokala sysselsättningen, främst för dem som står långt från arbetsmarknaden, när Ostlänken byggs?

Undertecknade parter ber därför om dialog med Trafikverket i frågan.

REGIONFÖRBUNDET ÖSTSAM

Jan Owe-Larsson (M) Styrelseordförande

ÖSTSVENSKA HANDELSKAMMAREN

Johanna Palmér VD

REGIONFÖRBUNDET SÖRMLAND

Viking Jonsson (S) Styrelseordförande

Ostlänken – dödförklarad och återuppstånden

Projektet Ostlänken har vandrat en osäker och krokig väg sedan en symbolisk öppningsceremoni på Nyköpings tågstation i november 2001. Därefter har länken utretts, remitterats, beslutats, skjutits på framtiden för att mer eller mindre dödförklaras. I juli 2010 såg det ut som att projektet lagts ned för gott. Anders Borg, dåvarande moderat finansminister, förklarade att ett höghastighetståg i ett litet land som Sverige är olönsamt: "Det skulle vara robust olönsamt. Tyvärr håller inte de ekonomiska kalkylerna. Snabbtåg binder samman stora städer och vi har inte så stor befolkning att det skulle bli lönsamt. Det vore oansvarigt att satsa på den utbyggnaden."

Två år senare, i augusti 2012, beslutade den borgliga regeringen att Ostlänken visst var lönsam, och att den skulle byggas. Regeringen avsatte 30 miljarder kronor till bygget av höghastighetsbanan. Den beräknade kostnaden för Trafikverkets del har därefter räknats upp till 35,5 miljarder kronor.

Megabygge som kommer att ge tusentals jobb

När nu byggmaskinerna står för dörren och projekteringen av höghastighetsbanan på vissa ställen är igång, är fackförbund, politiker och tjänstemän inom kommuner och regioner i Södermanland och Östergötland på tårna. Om ett år ska Sveriges största infrastruktur-

bygge på flera decennier upphandlas. Bygget kräver teknik som aldrig använts i Sverige tidigare. Projektet kommer också att kräva enorma mängder arbetskraft.

Enligt en rapport, som regionförbundet Östsam (numera Region Östergötland) lät ta fram 2013, kommer bygget av Ostlänken att kräva totalt 13 000 helårsarbetare, utöver den existerande arbetskraften som beräknas finnas under byggets gång. Dessutom kommer ytterligare 6 000 sysselsatta att behövas för att färdigställa planerade byggen i de kommuner där höghastighetsbanan kommer att dras.

Bygget av Ostlänken krockar också tidsmässigt med flera andra infrastrukturprojekt runt om i landet. Bara i södra Sverige kommer det att byggas för omkring 100 miljarder kronor, vilket kräver omkring ytterligare 50 000 årsarbetskrafter.

SAMTIDIGT PRÄGLAS ÖSTERGÖTLAND och Södermanland av en arbetslöshet som ligger över genomsnittet i Sverige. De regionala och lokala intressenterna vill att Ostlänken ska generera så många lokala jobb som möjligt och att lokala entreprenörer ska kunna ta del av kontrakt. Dessutom kommer bygget att pågå under en lång tid. Det finns en politisk idé om att även koppla Ostlänken till höghastighetsbanor till Göteborg, Malmö och Köpenhamn. Detta kan ge arbetstillfällen under lång tid framöver inom bygg- och anläggningsbranschen.

Men det finns ett stort problem. De ungdomar som studerar till yrken som krävs för att bygga järnväg är för få. Samtidigt har eleverna haft stora svårigheter att få lärlingsplatser. I Östergötland gick tidigare varannan byggelev ut gymnasiet utan att ha fått en lärlingsplats efter avslutad utbildning. Detta riskerar att leda till att hälften av byggeleverna lämnar branschen. Morgondagens arbetskraft som skulle kunna bygga höghastighetsbanorna rinner samhället ur händerna.

Därför vill kommuner, regioner, fack och påtryckningsorganisationer att upphandlingen av Ostlänken används till att minska arbetslösheten och garantera utbildningsplatser och praktikplatser till ungdomar och långtidsarbetslösa. Även goda arbetsvillkor finns med bland kraven från fack och politiker som Arena Idé har talat med.

DÄREMOT ÄR DET INGEN av de som intervjuats i denna rapport som tror att bygget av Ostlänken kan genomföras helt utan utländska entreprenörer och utländsk arbetskraft. Kunskapen att bygga höghastighetsjärnväg finns inte i Sverige. Därför, menar exempelvis fack och socialdemokratiska region- och kommunalpolitiker, är det viktigt att Trafikverket ställer hårda sociala krav i upphandlingen så att arbetsförhållanden och löner, oavsett vem som bygger, är bra.

Regionen vill ha lokala arbetstillfällen

Men vilka sociala krav går egentligen att ställa, och hör sammar Trafikverket dessa krav på socialt ansvar när staten, folket, ska bygga järnväg för 35,5 miljarder kronor?

– Det finns ett skäl till att vi skrev det här brevet, säger Anna Lövheim, näringspolitisk chef på Östsvenska Handelskammaren,

apropå den skrivelse som skickades till Trafikverket där hennes organisation var en av undertecknarna.

– Vi ville verkligen uppmärksamma Trafikverket på vilken möjlighet Ostlänken är för vår region och att det är ett tillfälle då man bör arbeta med upphandling som ett verktyg för att stärka arbetsmarknaden. Det har sin bakgrund i att både Östergötland och Södermanland har en arbetslöshet som ligger högre än riksgenomsnittet. Därför vill vi verkligen trycka på att Trafikverket överväger hur man kan ställa jobbskapande sociala krav i upphandlingen.

ANNA LÖVHEIM MENAR att det finns stöd i EU-lagstiftningen, som behandlar offentlig upphandling, och att det går att ställa olika typer av arbetsmarknadskrav utan att det bryter mot direktivens förbud mot diskriminering. Det kan handla om långtidsarbetslösa, personer som har varit sjukskrivna en längre tid eller nyanlända flyktingar. Anna Lövheim ger exempel från bland annat Storbritannien som stött sig på EU-lagstiftning när man arbetat aktivt med sysselsättningskriterier vid upphandling. Hon säger också att hon upplever att brevet har tagits emot positivt.

– Det är vår bild. Vi upplever att det finns möjligheter att arbeta aktivt med upphandlingarna för att förstärka den regionala arbetsmarknaden.

När du säger att ert brev har mottagits positivt från Trafikverket, rent konkret, vad är det myndigheten har sagt?

– De har varit positiva till att vi skrivit det här brevet och till att vi vill ha en dialog om de här frågorna. De signaler vi fått från Trafikverket är att de också ser möjligheten att i planeringen inför kommande upphandlingar inkludera perspektivet med arbetsmarknads- och sysselsättningskriterier.

Östsvenska Handelskammaren vill också att upphandlingen utformas så att lokala och regionala företag får möjlighet att tilldelas kontrakt.

– Det kan man göra till exempel genom att dela upp projektet i mindre delar, så att även mindre företag kan vara med och konkurrera om uppdragen. Får vi in lokala och regionala företag ökar möjligheten att få in fler på arbetsmarknaden.

Trafikverkets sociala krav i dagsläget

Den 15 december 2014 hölls ett möte i riksdagen som initierades av region Östergötland. Representerade på mötet fanns fack, politiker, arbetsgivarorganisationen Maskinentreprenörerna och en tjänsteman från Region Östergötland. Även Trafikverkets inköpsdirektör, Katarina Norén, inköpsansvarig för Citybanan, Björn Kruse, och en jurist från myndigheten, var på plats.

”

Vilka sociala krav går att ställa, och hörsammar Trafikverket dessa krav när staten ska bygga järnväg för 35,5 miljarder kronor?

Höghastighetståg i världen



Shinkansen-tåg, Japan.
RSA/Wikimedia Commons

Japan leder ligan och är i färd med att bygga en tågmodell som ska gå i 500 km/h. Där används maglev-teknik, kort för magnetisk levitation, där tågen svävar fram med hjälp av starka magneter. Då tågen inte rör marken minskas friktionen och hastigheten ökar. Även Kina och Sydkorea har höghastighetslinjer.

I Europa finns TGV, train à grand vitesse, som började rulla i Frankrike redan på 80-talet. Nätet har senare byggts ut till flera grannländer. TGV erbjuder Europas snabbaste tågresor med en hastighet på 322 km/h.



GRAFIK

Ostlänkens planerade dragning

Kartan visar den rutt som Trafikverket föreslår. Den exakta dragningen bestäms efter miljöprövning.



På mötet diskuterades utmaningar kopplade till kompetensförsörjning inom byggsektorn. Målet var att undersöka vilka möjligheter det finns att ställa krav på lärlingsplatser och praktik vid upphandlingen av Ostlänken. Myndighetsrepresentanterna tog även tillfället i akt att gå igenom vilka sociala krav som Trafikverket ställer i upphandlingar i dag och vilka ytterligare krav myndigheten vill ställa i framtiden.

De sociala krav som Trafikverket ställer i upphandlingar i dag är:

- kollektivavtalsliknande förhållanden och minimilön (där en sådan finns i rådande kollektivavtal)
- krav på antidiskriminering
- ID06 (ett id-system inom byggbranschen som ska motverka svartarbete)
- krav på att entreprenörerna är registrerade hos Skatteverket
- krav på att entreprenörer som begår brott eller inte betalar sina skatter förlorar kontraktet med Trafikverket.

Dessutom förklarade Trafikverket att myndigheten innan varje projekt kontrollerar att deras entreprenörer har betalat skatter och sociala avgifter. Även under pågående entreprenad kontrolleras att skatter betalas och att all personal har ID06-brickor. Trafikverket pekade också på behovet av fler kontroller innan en ny underentreprenör anlitas.

Under mötet i riksdagen presenterade Trafikverket också ett samarbete med Arbetsmarknadsförvaltningen i Stockholms stad inför bygget av Förbifart Stockholm. Samarbetet går kort ut på att de entreprenörer som Trafikverket anlitar ska träffa Arbetsmarknadsförvaltningen för att matcha sina kompetensbehov mot arbetslösa personer i Stockholm. Det ska däremot tilläggas att det enda krav som ställs på entreprenörerna i upphandlingen är att de träffar representanter för staden. Nästa steg, att anlita arbetslösa stockholmare, är helt frivilligt.

Vill planera utbildningar efter bygget

Lejla Gros, kompetensförsörjningsstrateg på Region Östergötland, var med på mötet med Trafikverket. Hon är beställare av den rapport som regionen lät ta fram och som visar på att det krävs 13 000 helårsarbetare, utöver befintlig arbetskraft, för att bygga Ostlänken.

Lejla Gros berättar att utbildningsanordnare hon talat med pekar på att det är svårt att hitta praktikplatser åt elever som läser till de yrken som kommer att behövas under bygget av höghastighetsbanan. Det är också ett problem att hitta sökande till dessa utbildningar. Exempelvis betongarbetare och anläggningsarbetare lockar inte många.

– Vi såg ganska tydligt att det handlar om väldigt många jobb och att de största yrkesgrupperna är de som inte är högskoleutbildade: betongarbetare, anläggningsarbetare och anläggningsmaskinförare. Då tänkte vi att Södermanland och Östergötland har ganska hög arbetslöshet. Tänk om man kunde planera utbildningsinsatser utifrån de här behoven. Vi började spinna vidare på det. Hur ser vi till att jobben hamnar här? Vi tittade på lagstiftningen gällande sociala krav vid upphandling.

Hon fortsätter:

– Trafikverket är faktiskt positiva till ett samarbete kring kompetensförsörjning. De är medvetna om att kompetensförsörjningen är en utmaning. Det är mycket som kommer att byggas samtidigt som Ostlänken. Priset på arbetskraft kan komma att stiga eftersom det finns en kompetensbrist. De har också berättat att när de är ute i Europa och marknadsför Ostlänken till potentiella entreprenörer får de alltid reaktionen att ”oj, hur ska ni hitta arbetskraft, ni har så låg arbetslöshet i Sverige”. Kommer det en entreprenör från utlandet kan de inte ta med sig all arbetskraft hit. Trafikverket säger att de gärna samarbetar. Jag har frågat dem om det finns hinder i lagen att ställa krav på lärlingsplatser och de har sagt att det inte finns det, men de menar att det ligger i företagens egna intressen att skapa praktikplatser, varför ska Trafikverket ställa krav på det?

Lärlingsplatser viktiga för framtidens kompetens

Niklas Landstedt, ombudsman på Byggnads region Öst, var också med på mötet med Trafikverket i riksdagen den 15 december 2014.

– Vår ingång när vi gick upp dit var kompetensförsörjningen i byggbranschen. Vi vill att man ska ställa krav på lärlingsplatser vid upphandlingen för att säkra kompetensen i framtiden både under och efter Ostlänken. Trafikverket hade den huvudsakliga inställningen att man är försiktig när det gäller att ställa för många krav vid upphandlingar. Man vill göra upphandlingar så enkla som möjligt. När det gäller de sociala kraven pratar man mest om kollektivavtalsenliga villkor, antidiskriminering och ILO:s kärnkonventioner.

Man vill inte ställa så många sociala krav i upphandlingen av Ostlänken?

– Nej, det är min bild. Man vill ha ett tydligt upphandlingsförfarande där man inte har en massa ovidkommande krav. När vi var där uppe i riksdagen framförde vi de problem som branschen har när det gäller att utbilda personer i steget efter yrkesskolan. Vi har en efterfrågan på erfaren arbetskraft samtidigt som vi har många nyutbildade elever från yrkesskolan, som inte får en lärlingsplats efter sin utbildning. Den problematiken lyfte vi fram för Trafikverket.

– Jag tror inte att de kände till problemet. De hade bilden av att arbetsmarknadens parter tar hand om det där, utan att man behöver blanda in upphandlingar. De sa att de skulle återkomma till oss. Min bild är att när det gäller praktikplatser till elever, ser man större möjligheter att kunna ställa sådana krav. Krav på lärlingar var man mer tveksam till att ha med, eftersom det är fråga om en anställning.

Som facklig, hur ser du på Trafikverkets resonemang?

– Det är klart att jag tycker att Trafikverket, när man upphandlar ett stort projekt som Ostlänken, borde se sig som samhällsbyggare, att det

”
*Kommer det
en entreprenör
från utlandet
kan de inte
ta med sig all
arbetskraft hit.*

handlar om att skapa jobb och kompetens inför framtiden. Jag ser inte att de har den tydliga ingången i den här upphandlingen. Jag har bilden av att man tänker sig att marknadskrafterna ska sköta det och att det då blir så billigt och bra som möjligt.

Niklas Landstedt menar att Trafikverkets ovilja, som han upplever det, att skriva in tydligare sociala krav i upphandlingen av Ostlänken, har att göra med att detta är okänd mark för myndigheten. Han menar att det å ena sidan finns en tveksamhet om man får avsätta lärlingsplatser i en upphandling, men att Trafikverket, å andra sidan, heller inte vill det.

– Sedan är man tveksam till om man ska göra det överhuvudtaget, att det inte ligger i Trafikverkets uppdrag att ställa sådana krav.

Niklas Landstedt menar att utan krav på lärlingsplatser är det många företag som struntar i att ta in lärlingar, eftersom det kan ses som en konkurrensnackdel i en upphandling.

– Ta ett maskinföretag. Ska de sätta en person, som kommer direkt från skolan, i en maskin som kostar ett par miljoner kronor – då är det klart att det arbetet tar lite längre tid och inte blir lika kostnadseffektivt. Det blir en konkurrensnackdel att tänka långsiktigt. Ställer man däremot ett krav i upphandlingen att alla företag ska ta in lärlingar, då blir det konkurrensneutralt och man kan hjälpa branschen att ta ansvar för sin egen framtid.

Ostlänkengruppen kom till för att undvika tidigare misstag

Inför upphandlingen av Ostlänken har det bildats en grupp som kallar sig för Ostlänkengruppen. Den består av fackförbund, region-, kommun- och riksdagspolitiker samt tjänstemän. Gruppen diskuterar hur och vilka sociala krav som man vill att Trafikverket ska ställa i upphandlingen av Ostlänken.

När Arena Idé talar med medlemmar i Ostlänkengruppen finns det hos vissa en oro över att de mervärden som bygget av Ostlänken kan skapa, riskerar att gå förlorade. Flera nämner andra stora projekt där Trafikverket, eller dess föregångare, varit beställare, som exempelvis City-tunneln i Malmö. På dessa byggen har andelen utländsk arbetskraft varit stor, arbetsmiljön ibland dålig och både misstänkta och belagda fall av avancerat skattefusk har uppdagats av myndigheter och fackförbund.

– Det är väl i ljuset av de här projekten som Ostlänkengruppen har skapats. Oron finns att det skulle bli likadant även denna gång. Får vi bara igenom hälften av våra krav känner vi oss nöjda, säger Johan Löfstrand, socialdemokratisk riksdagsledamot från Östergötland.

Även hans partikollega Håkan Liljeblad, tidigare ledamot i kommunstyrelsen i Norrköping, är inne på samma spår:

– Hade det inte funnits en genuin oro från början, hade aldrig diskussionen kommit upp. Om en människa som arbetar här har sin utgångspunkt i Polen eller Baltikum är inte det mest intressanta. Det intressanta är att se till att arbetskraften har bra arbetsförhållanden.

”

Hade det inte funnits en genuin oro från början, hade aldrig diskussionen kommit upp.

Om det nu är konkurrens det handlar om, ska det ske på rättvisa villkor.

Han fortsätter:

– Om en offentlig upphandling bara handlar om att pressa priserna, innebär det i så fall att man riskerar att föra in orena bud som snedvrider konkurrensen. Det gör att kvaliteten i slutändan blir dålig. Tyvärr har Lagen om Offentlig Upphandling blivit ett verktyg som, fel använt, kan skapa problem.

UPPHANDLINGEN AV OSTLÄNKEN är i sin linda. Just nu arbetar Trafikverket med att ta fram en upphandlingsstrategi. Trafikverket håller det mesta av den information som rör upphandlingsstrategin hemlig, vilket inte är något märkligt. Men genom att studera andra stora infrastrukturprojekt där Trafikverket varit beställare, går det att dra lärdom av hur projekten handlas upp och vilka konsekvenser det ger för arbetstagare och i slutändan skattebetalarna, som står för notan. ●



FAKTA

Järnväg för drygt 35 miljarder kronor

Detta är Ostlänken: En ny, dubbelspårig höghastighetsjärnväg som blir 15 mil lång och kommer att vara en del av en ny stambana mellan Stockholm och Göteborg.

Därför byggs den: Ostlänken ska ge snabbare resor mellan storstadsregionerna, underlätta för arbetspendlare och öka kapaciteten för godståg i och med att persontåg flyttas från Södra stambanan till Ostlänken.

Byggstart: 2017–2021.

Då kan tågen börja rulla: 2028.

Prislapp: Cirka 35 miljarder kronor.



”TRAFIKVERKET HADE INTE RESURSER ATT HÅLLA KOLL”

2010 släppte LO rapporten *När arbetskraftskostnaderna pressar priset*. Rapporten går igenom tre stora infrastrukturbyggen, alla upphandlade av Banverket eller Vägverket (som 2010 slogs samman och blev Trafikverket): Norra länken, Citybanan och Citytunneln. Rapporten slår fast att:

Vägverket och Banverket har aktivt pressat priserna vid upphandlingsprocessen. Det har lett till att huvudentreprenörer som anlitar underentreprenörer med stor andel utländsk arbetskraft, fått en stor del av upphandlingen. Enligt LO:s rapport är 45 procent av arbetskraften på de granskade projekten skatteskyldig i annat land än Sverige.

Rapportförfattarna pekar på att skillnaden i lön mellan svensk och utländsk arbetskraft kan vara stor. I vissa fall har den utländska arbetskraften en bruttolön som är 55 procent av vad svenska arbetare, med samma yrke, tjänar. En del utländska företag byter organisationsnummer efter sex månader för att slippa betala skatt i Sverige.

De byggen som studeras i rapporten har betydligt högre olycksfallsfrekvens än genomsnittet. Vid Citybanan inträffade 31,4 arbetsolyckor per tusen anställda och år. I Citytunneln inträffade 20,5 olyckor per tusen anställda och år. Normalt ligger olycksfallsfrekvensen vid anläggningsprojekt på 11–18 olyckor per tusen anställda och år. Detta kan hänga ihop med en annan slutsats som dras i rapporten, nämligen att underentreprenörsleden på dessa byggen är väldigt långa. I byggbranschen brukar höga olyckstal delvis förklaras med väldigt uppstyckade entreprenader. Detta skapar oklarheter kring vem som bär arbetsmiljöansvaret. Olika företag kan också vara olika bra på att följa gällande arbetsmiljöregler.

– Vi ser hur staten aktivt pressar kostnaderna vid upphandlingen av infrastrukturprojekt och hur utländsk arbetskraft får betala priset i form av lägre löner och sämre villkor, sade LO:s avtalssekreterare Per Bardh i ett pressmeddelande i samband med att LO-rapporten publicerades.

Under bygget av Citytunneln i Malmö uppdagades det att olika bemanningsföretag, som anlits av huvudentreprenörer på bygget, på ett otillåtet sätt skrivit sin polska arbetskraft på bland annat Irland. Anledningen var att undgå svenska arbetsgivaravgifter, som är betydligt högre än de irländska. I en rapport slår Försäkringskassan fast att bemanningsföretagen på detta sätt kunde konkurrera på ojämlika villkor eftersom deras personalkostnader blev betydligt lägre. Även de huvudentreprenörer, som hyrde in bemanningsföretagen, kunde dra nytta av upplägget eftersom deras arbetskraft blev billigare.



Vi ser hur staten pressar kostnaderna och hur utländsk arbetskraft får betala priset i form av lägre löner och sämre villkor.

Trafikverket skriver över ansvaret på andra

Vad som också framkommer i LO:s rapport är att Trafikverket aktivt arbetar för att fransäga sig ansvar under sina projekt. I rapporten framkommer det att när kontrakt skulle skrivas mellan beställare och huvudentreprenör inför bygget av Citytunneln, anlidade dåvarande Banverket en jurist för att fördela ansvaret mellan beställare och entreprenör. ”Resultatet av detta blev att Banverket undgick ansvar för dåliga arbetsvillkor i stället för att förhindra dåliga arbetsvillkor” står det i rapporten.

Längre fram i denna rapport framkommer att Trafikverket är tydliga med att ansvaret för projekten ska ligga på huvudentreprenörerna och att det är något som myndigheten betalar för. En risk med ett sådant upplägg är att huvudentreprenörerna både ska hålla koll på hur underentreprenörerna sköter arbetsmiljön och betalar skatt, samtidigt som de har ett intresse av att hinna klart med bygget i tid, eftersom de annars riskerar att få betala vite till beställaren.



*Så fort någon
anställd pratat
med facket
har de blivit
hemskickade.*

Exemplet Citybanan

Tomas Kullberg, arbetsmiljöansvarig på Byggnads region Stockholm Gotland, har granskat arbetsmiljön på Citybanan. Han menar att kvaliteten på arbetsmiljön och öppenheten gentemot facket varierar kraftigt beroende på vem huvudentreprenören är. Liksom de flesta av Trafikverkets större projekt, består Citybanan av flera entreprenader som tilldelats olika huvudentreprenörer.

– Bilfinger Berger, som ansvarar för södra delen av Citybanan, där har det inte funkade alls. Det har varit väldigt svårt att få se vilka underentreprenörer de har och det har varit väldigt mycket utländska företag, säger Tomas Kullberg.

Vid arbetet med Söderströmstunneln, som är ytterligare en entreprenad på Citybanan, menar Tomas Kullberg att Byggnads har haft en bra relation med byggföretaget JVS.

– Där har vi haft öppna kort. De har också använt sig av oss i mångt och mycket. Vi har haft insyn och de har försökt att använda samma underentreprenörer hela resan.

Men även när det har fungerat bra har det ändå funnits stora problem. JVS har anlitat bemanningsföretaget ICDS. Enligt Byggnads har ICDS skickat hem utländska anställda som pratat med facket.

– Det har funnits en beroendeställning i anställningsformen. Så fort någon anställd pratat med facket har de blivit hemskickade. Det är ingenting som vi har kunnat göra något åt. Killarna vågar inte bli medlemmar hos oss för då blir de hemskickade, säger Tomas Kullberg, men tillägger att det har blivit bättre.

Med byggföretaget NCC har Byggnads haft en bra kontakt. Tomas Kullberg säger att han haft full insyn i allt som pågått på deras entreprenad.

– Sedan när vi kommer in på Billfinger Bergers entreprenad uppe vid Odenplan är det däremot otydligt igen. Vi vet inte vilka företag som är där, hur de rör sig eller vem som gör vad. Det är också otydligt vem som har mandatet på entreprenaden. Ansvarsbiten och delegeringsordningen har varit otydlig. Där har också objekten gått in i varandra och det har inte varit klarlagt riktigt vem som har vad. Gränsdragningarna har varit otydliga.

Har det varit många underentreprenörer?

– Hela vägen är det väldigt mycket underentreprenörer och egna företagare, framför allt bemanningsföretag, och nästan bara utländska bemanningsföretag. De gör allt från armeringsjobb till städning, borrjobb och smide. De gör i stort sett allt.

Tomas Kullberg menar att företagen på Citybanan har kollektivavtal med Byggnads, antingen genom medlemskap i arbetsgivarorganisationen Sveriges Byggindustrier eller hängavtal. Problemet är bara att bland den utländska arbetskraften är väldigt få med i facket.

Följer underentreprenörerna avtalen när det gäller löner?

– De säger att de gör det, men det är väldigt svårt för oss att kontrollera det. Killarna som är anställda på de här företagen vågar inte prata med oss. Det är det som är problemet. Vi får ingen info.

Varför vill de anställda inte prata med er?

– Därför att de ofta riskerar att bli hemskickade om de talar med facket.

Tomas Kullberg säger att vissa utländska bemanningsföretag har haft samma personal på bygget i upp till sex år. Enligt Skatteverkets regler skulle det innebära att företaget har fast driftsställe i Sverige, varpå de måste betala skatt här. Men när Byggnads granskar dessa företag visar det sig att de inte är registrerade i Sverige. Huruvida de betalar skatt i Sverige är därför omöjligt att kontrollera. Andra utländska underentreprenörer och bemanningsföretag har satt i system att kontinuerligt byta organisationsnummer för att undgå svensk skatt, menar Tomas Kullberg.

– Eftersom företagen inte är registrerade i Sverige är de osynliga för Skatteverket. Vi har sett killar som arbetat här i sex år. Jag skulle säga att det är ett fast driftsställe om man har arbetskraft här så pass änge.

CHRISTER BERGK ÄR OMBUDSMAN på Seko i Stockholm och har Citybanan på sitt bord. Även han säger att det är svårt att bedriva fackligt arbete eftersom den utländska arbetskraften, som han upplever det, inte törs vara med i facket.

– Jag tycker det är synd att man har tagit in så många utländska företag. Då handlar det främst om underentreprenörer långt ner i kedjan. Det har inneburit stora problem för oss. Vi får inte tillträde till arbetsplatserna på samma sätt som om det varit svenska företag. Även om alla företag, så vitt vi vet, har kollektivavtal, har vi knappt några medlemmar bland de utländska arbetarna. Då har vi inte samma rätt att bara knalla in där. Man blir begränsad.

Christer Bergk säger att han påträffade en underentreprenör som

bytte organisationsnummer när tidsgränsen för skatteplikt i Sverige börjar närma sig.

– Som privatperson tänker man ju att det är skattepengar som Trafikverket betalar de här företagen med. Då vore det ju bra om de betalade skatt i Sverige också.

Christer Bergk menar också att det pågår en lönedumpning på Citybanan. Många utländska företag från Östeuropa, som arbetar på Citybanan, vill ofta gå in på lägstalönen i kollektivavtalet. Men där finns det ett problem, som Christer Bergk ser det:

– Det är en stor skillnad mellan lägsta lön och den lön som våra medlemmar faktiskt tjänar. Det vi blir drabbade av är en lönedumpning. Vårt avtal är som Byggnads. Det finns en minimilön som säger att det här ska en yrkesarbetare ha. Men vårt avtal gäller allt från bodstädare till bergarbetare. Då har du ett lönespann där lägstalönen är 144,50 kronor i timmen, men en bergarbetare i Sverige kostar mellan 240 och 250 kronor i timmen. Då tittar de utländska företagen i vårt avtal, som Laval- domen säger att de ska kunna göra, och där står att lägsta lön är 144,50 kronor. Där får vi en kollision. Det blir en sned konkurrens.

BJÖRN KRUSE ÄR UPPHANDLINGSCHEF på Citybanan. Han säger att han inte känner igen de problem som Tomas Kullberg och Christer Bergk målar upp.

– Det stämmer inte alls med den bild jag har. Redan 2010 gjorde jag en genomgång av hur det ser ut på de olika entreprenaderna. Jag träffade våra projektchefer och entreprenörernas projektchefer. Då ställde jag frågan hur det såg ut med deras underentreprenörer. Frågeställningen gällde huruvida de betalade sina anställda och sina underentreprenörer i nivå med de fackliga avtal som finns inom respektive bransch på orten, vilket då var de krav vi infört i våra entreprenader. De sa att de gjorde det. Jag stämde då av det med Byggnads, Seko och Transport. Det är ingen som har haft något att klaga på i det avseendet. Jag vet inte vem det är du har pratat med?

Jag har talat med arbetsmiljöansvarig på Byggnads och en ombudsman på Seko.

– Alltså jag kan ju bara ställa frågan till våra entreprenörer och be dem intyga att allt stämmer. Jag har ingen anledning att tro att de inte skulle tala sanning. Sedan är det så att när underentreprenörsleden blir längre så har vi ingen möjlighet att kontrollera. Vi har också ett avtalat samarbete med Skatteverket, som innebär att när någon av våra entreprenörer tar in en underentreprenör görs det en kontroll att det företaget betalar sina skatter och avgifter. Om man inte fullgjort sina åtaganden får man inte ta in den underentreprenören.

Men om den underentreprenören i sin tur anlitar en underentreprenör, vad gör ni för kontroll av det företaget?

– Den kontrollen kan vi inte göra. Vi kommer ju bara åt ett led och det är det som vi har avtal med. Däremot står det i våra avtal att kraven ska föras vidare till eventuella underentreprenörer. Vi kan alltså bara kontrollera mot vår entreprenör.

Men varför kan ni inte ha kontroll hela vägen ner till golvet, så att ni vet vilka som arbetar på ert bygge, och att de inte ägnar sig åt upplägg som går ut på att betala mindre skatt? Det är trots allt skattepengar som finansierar bygget.

– Ja det... det är ju som jag säger. Vi har avtal med en part. Sedan är det den partens uppgift att dra hela frågan vidare. I och med att vi har ett system med ID06 (id-brickor som alla måste ha för att få vistas på byggarbetsplatsen, red.anm) görs det kontroller på arbetsplatserna. Har de inte legitimation som stämmer, då blir de utkastade.

Hur ofta gör ni sådana kontroller?

– Kontroller sker slumpvis dygnet runt, dagtid med egen personal och nattetid av vaktbolag. Vi vet självklart alltid vilka som ska vara i tunneln. Alla måste ha en id-bricka för att vara där nere. Sedan har de en tag på sig som visar var personen befinner sig utifall något händer.

Hur länge har ID06 funnits på Citybanan?

– Från 2011, då vi köpte in installationsentreprenaderna. Sedan har vi fört in krav efterhand. Nu är det rökförbud, allting. Men i början hade vi inte de här kraven.

Exemplet Sundsvallsbron

I april 2012 började bygget av den 2 109 meter långa Sundsvallsbron. Bron är en del av en två mil lång ny etapp av E4:an som byggdes för att korta körsträckan kring Sundsvallsbukten.

Den 18 december 2014 invigdes Sundsvallsbron. Beställare av bygget var Trafikverket. Kontraktet till själva brobygget gick till de tyska företagen Strabag och Max Bögl International S.E och det danska företaget E. Pihl & Søn, som dock gick i konkurs under pågående bygge, 2013.

NÄR SUNDSVALLSBRON SKULLE UPPHANDLAS ville fackförbunden Byggnads och Seko inleda ett samarbete med Trafikverket. Anledningen var ett, enligt fackförbunden, lyckat samarbete med beställarna av Botniabanan, en järnvägssträcka mellan Örnsköldsvik och Umeå, som stod klar i augusti 2010. Vid bygget av Botniabanan hade de bägge fackförbunden ett nära samarbete om arbetsmiljön tillsammans med polis, Arbetsmiljöverket och kommunerna som upphandlat bygget. Eftersom alla inblandade parter tyckte att samarbetet var lyckat ville de bägge fackförbunden använda samarbetsmodellen även under bygget av Sundsvallsbron. Att samarbetet skulle komma igång innan upphandlingen var viktigt, ansåg både Byggnads och Seko. På så sätt kunde man få med sig de företag som Trafikverket skrivit kontrakt med, och deras underentreprenörer, i ett proaktivt arbetsmiljöarbete.

Huvudsyftet med det föreslagna samarbetet var att minska antalet olyckor och dödsolyckor på bygget. Genom att ha en dialog såväl inför som under bygget kunde arbetsmiljöproblem rättas till innan en olycka skedde. Men idag är både Sekos ombudsman, Lars Kempe, och ordförande i Byggnads region Mellannorrland, Jim Sundelin, besvikna på Trafikverket. Trots ett flertal påtryckningar och möten blev det aldrig

något samarbete kring arbetsmiljön på bygget av Sundsvallsbron och den nya etappen av E4:an.

TILL EN BÖRJAN uttryckte Trafikverket att de var väldigt glada över de bägge fackförbundens initiativ och ställde sig positiva till att bilda en grupp med berörda myndigheter och fackförbund under bygget av Sundsvallsbron och E4:an. Men det skulle visa sig att Trafikverkets ambition att samarbeta kring en säker arbetsmiljö stannade vid de vackra orden. När Seko och Byggnads ville skrida till verket var Trafikverket plötsligt svåra att få tag i. Kontaktpersonerna på Trafikverket som skulle engageras i samarbetet byttes ständigt ut. Till slut rann det hela ut i sanden.

Lars Kempe berättar:

– Idag är vi lite småbittra på Trafikverket. Innan bygget riktigt kom i gång gjorde vi ett antal uppvaktningar hos Trafikverkets projektchef. Vi presenterade det sätt som vi hade samarbetat på under bygget av Botniabanan. Vi hade säkert tre till fem möten med Trafikverket om att bilda och hålla ihop en arbetsgrupp med fokus på arbetsmiljön. Trafikverket sa visserligen aldrig rakt ut nej. I stället väjde de lite snyggt när vi ville inleda samarbetet på riktigt.

Lars Kempe säger att de aldrig fick reda på varför Trafikverket inte ville ha ett samarbete kring arbetsmiljön vid bygget av Sundsvallsbron och omdragningen av E4:an. När bygget av den nya etappen på E4:an stod klart, som inkluderar Sundsvallsbron, hade tre dödsolyckor inträffat. En kopplad till brobygget och två till motorvägsbygget.

Lars Kempe vill vara tydlig med att det är omöjligt att säga huruvida ett samarbete med Trafikverket hade förhindrat dödsolyckorna.

– Men det hade aldrig kunnat bli värre. En av dödsolyckorna var en bilolycka som inträffade när en anställd reste från arbetet. Men efteråt fick vi reda på att företaget som mannen arbetade på tillät att de anställda arbetade väldigt långa dagar för att snabbare kunna ta helg. Hade vi haft en arbetsgrupp med en helhetssyn på arbetsmiljön hade just en sådan fråga kunnat komma upp. Självklart får företagen inte göra så utan att först förhandla med facket, säger Lars Kempe.

JIM SUNDELIN, ORDFÖRANDE i Byggnads region Mellannorrland, är väldigt kritisk till hur Trafikverkets bygge fungerade. Under bygget hade Jim Sundelin och hans kollegor stora bekymmer med att hålla koll på vilka företag som var på bygget, om de hade avtal och vilka underentreprenörer de tog in. När Jim Sundelin klagade hos Trafikverkets projektchef fick han till svar att de inte hade resurserna att ha koll på exakt vilka företag som arbetade på bron. Under bygget visade det sig att tre företag saknade kollektivavtal. Men Jim Sundelin säger att Byggnads aldrig hade en chans att hålla koll på alla företag som arbetade på bron.



När bygget av den nya etappen på E4:an stod klart, som inkluderar Sundsvallsbron, hade tre dödsolyckor inträffat.

– Beställaren har inte haft en hundra procentig kontroll. Trafikverkets ledning har aldrig sagt att man ska prioritera kontrollen på vilka som arbetar på projekten och hur avtalsförhållandena ser ut. De lejer in någon huvudentreprenör och sedan tycker de att det får de fixa.

Sa de verkligen så rakt ut?

– De har berättat för mig att de inte har de resurserna, att kontrollera exakt vilka som arbetar på deras byggen. I upphandlingen finns inga sådana krav. Vi har fått underentreprenörslistor i efterhand där vi kunnat granska vilka företag som är på arbetsplatsen. Men sedan har vi ändå upptäckt att det funnits företag utan avtal. Det är ju omöjligt för oss att kunna hålla reda på det när vi kommer till en arbetsplats med en massa människor som inte talar svenska och är från alla möjliga olika underentreprenörer. Det är ju inte meningen att vi som facklig organisation ska vara någon slags arbetsmarknadspolis. Jag tycker att det är jättedåligt av en statlig myndighet att inte se till att värna om den svenska modellen. ●

”VÅRT UPPDRAG ÄR ATT UPPHANDLA I KONKURRENS”

Just nu håller Trafikverket på att ta fram en upphandlingsstrategi för Ostlänken. I det arbetet träffar man bygg- och anläggningsföretag och talar med dem om deras erfarenheter av att bygga höghastighetsbanor. Hittills har Trafikverket träffat ett fyrtiotal företag. Många är utländska och en del har tidigare gjort jobb åt Trafikverket.

Företagen som Trafikverket har träffat inför upphandlingen av Ostlänken

- | | |
|------------------------------|-----------------------------|
| ● Amberg Engineering | ● Italferr |
| ● Arup | ● ITG/Wiebe |
| ● Balfour Beatty Rail | ● Leonhard Weiss GmbH & Co. |
| ● Bemo Tunnelling | ● Max Bögl Bauunternehmung |
| ● Bilfinger Construction | ● Max Knape GmbH & Co |
| ● BUG Verkehrsbau | ● Metrostav |
| ● Cegelec Mobility | ● Mott MacDonald |
| – Vinci Energies and Graniou | ● NCC |
| – Vinci Energies | ● NGE/TSO |
| ● CH2MHill | ● OHL S.A. |
| ● Colas Rail | ● P.O.R.R. Bau |
| ● COTEP | ● PEAB |
| ● DB Bahnbau Gruppe GmbH | ● Razel-Bec Fayat |
| ● Dragados | ● Salini Impreglio |
| ● Egis Rail | ● Samsung |
| ● Eiffage Rail Nordic | ● SEFRIS |
| ● EMJ | ● Semantix |
| ● ETF | ● Sers Fulcrum |
| ● Goodtech | ● Setec Ferrovia |
| ● Hering Bau | ● Skanska |
| ● Herrenknecht | ● SPL Powerlines |
| ● Indra Sisternas | ● China Railway SIYUAN |
| ● INECO | Survey and Design Group |
| ● Infranord | ● Eiffage Rail |

Enligt Katarina Norén, inköpsdirektör på Trafikverket, är avsikten med att träffa många utländska företag innan upphandlingen att skapa intresse för Ostlänken och värna en god konkurrens. Så här skriver hon i ett mejl:

Det framgår inte direkt i vårt uppdrag från regeringen att vi ska marknadsföra våra upphandlingar. Däremot framgår det i alla statliga myndigheters uppdrag att man ska använda skattemedlen väl. Det framgår också i upphandlingslagstiftningen att man måste annonsera upphandlingarna i Sverige och Europa vilket görs i en databas för detta ändamål. Trafikverket kompletterar annonseringen med att innan upphandlingen ha möten med

leverantörer i syfte att få erfarenhetsåterföring och i syfte att skapa intresse för kommande upphandlingar. Detta sker helt i linje med upphandlingslagstiftningens intentioner och regler.

När konkurrensen i Sverige är svag eller när marknaden riskerar att bli knapp på resurser eller en viss kompetens innebär det också att Trafikverket riskerar att få dålig konkurrens och anbud från företag med otillräcklig kompetens för uppdraget. Detta kan leda till höga priser och brister i kvalitet vid utförande av uppdraget. Detta är uppenbart i Projekt Ostlänken då det exempelvis aldrig byggts höghastighetsjärnväg i Sverige tidigare. Dessutom finns planer på många stora infrastrukturprojekt i Norden och storstadsregionerna under den kommande 10-årsperioden vilket även detta innebär risk för brist på kompetens och resurser för att kunna genomföra politiska beslut.

Trafikverkets syn på önskemålen om sociala krav

Hur ser då Trafikverket på de krav som fackförbund, organisationer, regioner och kommuner, där Ostlänken ska byggas, vill att Trafikverket ska ställa i upphandlingen? Katarina Norén träffade Arena Idé för att diskutera hur Trafikverket ser på upphandlingen av Ostlänken.

Hur kan Ostlänken upphandlas så att det gynnar skattebetalarna på bästa sätt?

– Vårt uppdrag är att upphandla i konkurrens enligt EU-direktiven. Ostlänken är ett stort projekt som kostar väldigt mycket pengar och där ny teknik kommer att användas. Det får stora samhällseffekter. Då är konkurrensen viktig för att man ska få in rätt leverantör, att man har lång framförhållning så att man kan föra en diskussion med leverantörsmarknaden. För det är så i all offentlig upphandling, som du frågar får du svar. Då måste vi ha en dialog med marknaden så att vi frågar på rätt sätt, för att kvalificera in rätt leverantörer.

Vad är "rätt leverantör"?

– Det är leverantörer som är seriösa och som kan sin sak. De finns i hela världen i det här fallet. Svenska företag har inte byggt höghastighetsjärnväg tidigare.

När jag talar med politiker och fackförbund uttrycker en del en oro över att Ostlänken kommer att handlas upp på samma sätt som Citybanan, Sundsvallsbron och Citytunneln. Förstår du vad de menar när de säger att de är oroliga?

– Nej inte riktigt faktiskt. Är det att man inte använder svensk arbetskraft? Eller att man använder svart arbetskraft, eller vad är man orolig över?

De säger att det pågår skattefiffel på Trafikverkets byggen, att ni saknar kontroll på underentreprenörsleden och att arbetstillfällena går förlorade till utländska företag som skickar hem anställda som talar med facket.

– Skulle det vara sådana saker skulle jag vara oerhört bekymrad. Det är inget vi vill. Citytunneln var länge sedan. Där har jag dålig insikt. Citybanan däremot har jag bra insikt i. Jag gjorde en scanning bland

de stora projekten vi har, och det är omkring 10–15 procent utländsk arbetskraft och resten är svenska.

– När jag ska locka utländska företag, för det vill jag ha, då säger de: ”Ni har ju så låg arbetslöshet i Sverige. Hur ska vi få kompetens?” Därför jobbar verket hårt med att komma in tidigt för att få en dialog med Arbetsförmedlingen så att de ska få tid att utbilda folk i Sverige, som sedan kan anställas när entreprenören kommer in. Jag tror att det är jättebra att få in en duktig leverantör som har gjort det här förut och som sedan kan lära upp svensk arbetskraft att arbeta med den här nya tekniken. Jag känner att den där oron inte är befogad.

– När det gäller svart arbetskraft vet jag att vi har gjort en hel del förbättringar. Vi jobbar hela tiden med att göra ännu mer. Det är klart att det kan vara svårt med många underentreprenörsled men vi gör mycket kontroller och vi jobbar hela tiden tillsammans med Skatteverket. Vi utvecklar ständigt våra rutiner tillsammans. Numera har vi till exempel krav på att alla som arbetar på våra projekt har så kallad ID06-identifikation.

Det Byggnads säger, som är nere och träffar arbetare, är att det är arbetskraft på Citybanan som skickas hem om de pratar med facket.

– Men anmäls det? Säger Byggnads till? Det måste nå fram till oss. Vi gör uppföljningar. Om det ändå inte når mig vill jag göra något åt det. Jag tror att du ska intervjuar Björn Kruse. Han kan säga exakt vilka systematiska kontroller som vi gör. Det är ett väldigt systematiskt arbete vad gäller Citybanan på det här och det projektet har pågått länge och de har gjort omtag och nya kontroller. Det finns ett samarbete med Skatteverket på de här punkterna.

Här lägger Katarina Norén över ansvaret för kontroll på fackförbunden. Enligt Lagen om Offentlig Upphandling är det fullt möjligt för den upphandlande myndigheten att åta sig den fullständiga kontrollen av alla entreprenörer och deras underentreprenörer.

Katarina Norén hänvisar också till Björn Kruse, upphandlingsansvarig på Citybanan, som intervjuades tidigare i denna rapport. I den intervjun säger Björn Kruse rakt ut att Trafikverket inte har koll på hela underentreprenörskedjan.

Kontrollerar ni alla företag i entreprenörsleden?

– Vi kontrollerar att entreprenören har ett system för att kunna kontrollera sina underentreprenörer. Där gör vi också årliga revisioner på våra entreprenörer. Vi plockar ett par företag och tittar på att de har ett system för att göra kontroller. Sedan tittar vi på om systemet efterlevs genom egna kontroller hos leverantörer och underleverantörer.

Bilden jag får från fackförbunden är att de upplever stora problem på exempelvis Citybanan.

– Hittar de någonting felaktigt så vill jag veta det.

Vilka sociala krav har Trafikverket ställt under tidigare projekt?

– Vi ställer krav på minimilön och antidiskriminering. Enligt bestämmelser får vi inte ställa krav på kollektivavtal, men vi ställer krav på kollektivavtalsenliga förhållanden. Sedan har vi ett samarbete med skattemyndigheten. Entreprenörerna ska visa att de betalar in

sociala avgifter och skatt. Det ska de göra innan vi antar leverantören samt stickprovvis under kontraktstiden. Detta kommer att utökas under 2015. Skattemyndigheten hjälper oss att titta utomlands. Kan Skatteverket inte kontrollera företaget (Skatteverket har inte alltid insyn i andra länders skattesystem, red.anm) får de skriva på en blankett där de lovar på heder och samvete att de har betalat in sina skatter. Sen har vi ett krav på att man ska leva upp till det som står i ILO-konventionerna, inklusive rätten att vara fackligt ansluten. Vi har också krav på att alla bär en ID06-bricka på sig.

Katarina Norén tillägger också att även om hon anser att det är bra att Trafikverket gör egna kontroller på projekten får inte myndigheten göra för mycket kontroller:

– Det är viktigt att vi inte tar över entreprenörens kontrollplikt. Vi gör stickprov, men vi kan inte gå och kolla jämt för då riskerar vi att ta ansvaret från entreprenörerna.

Hur menar du?

– Vi upphandlar ofta ett totalåtagande. Om vi då går in och kontrollerar dem för mycket, mer än stickprovvis, riskerar vi att ta över ansvaret rent juridiskt.

Vad kan hända då?

– Då kan entreprenören säga: ”Ja, det är ni som kontrollerar det här och ni har sett det här problemet, varför har inte ni gjort något?” Vi vill ju att de ska kontrollera och göra något om det uppstår ett problem. Då kan vi säga att: ”Ja, vi kan se i er kontrollplan att ni har kontrollerat det här, men ni har inte gjort något åt problemet.” Vi köper den tjänsten av dem men ska självklart regelbundet följa upp att de följer kontraktskraven.

Men det är ju skattepengar ni ansvarar för. Skatteverket brukar ge råd till upphandlande myndigheter att ha lika mycket koll under som innan en entreprenad börjar.

– Vi har samarbete med Skatteverket i alla de här stora projekten med något undantag. Vi håller på att utreda ett system för månadsvisa kontroller direkt i Skatteverkets system för alla leverantörsled.

Har Trafikverket någonsin ställt jobbskapande sociala krav i en upphandling?

– Nej, Trafikverket har inte ställt annat än krav på att vi ska samarbeta med Arbetsförmedlingen. Det har vi gjort inför Förbifart Stockholm och det kommer vi göra under bygget av Ostlänken också. Jag tycker att det är ett väldigt lyckat koncept. Det står ett krav i upphandlingen att entreprenören ska träffa Arbetsförmedlingen och matcha behov av arbetskraft med arbetslösa. Vi kan inte kräva att entreprenören tar in arbetskraft men att de kommer dit och träffar arbetsförmedlingen. Väl i den dialogen finns många möjligheter, särskilt om det sker i god tid.

Det samarbete som Katarina Norén hänvisar till är en överenskommelse mellan Stockholm stads arbetsmarknadsförvaltning och Trafikverkets projekt Förbifart Stockholm. Överenskommelsen går ut på att det i upphandlingen ställs krav på att vinnande entreprenörer ska träffa Arbetsmarknadsförvaltningen. Tanken är att Stockholms

stad ska försöka matcha företagens rekryteringsbehov mot arbetslösa personer. Däremot finns det inget i upphandlingen som binder entreprenörerna att faktiskt anställa arbetslösa i Stockholm. Vill något av bygg- eller anläggningsföretagen i stället anlita en underentreprenör eller ett bemanningsföretag från ett låglöneland är det fritt fram.

Sverige har ju en inte helt obetydlig arbetslöshet. Vore det inte passande att använda upphandlingen av Ostlänken för att minska den? Att skriva in krav på jobb till långtidsarbetslösa och lärlingsplatser?

– Lärlings- och utbildningsplatser kan vi möjligtvis skriva in enligt EU-direktiven. Men inte krav på långtidsarbetslösa som reglerna ser ut. Då skulle det gälla långtidsarbetslösa i hela EU i så fall.

I exempelvis Skottland gör man det i alla offentliga upphandlingar.

– Men gör de det i stora entreprenader som har stora volymer?

De gör det i alla sina offentliga upphandlingar.

– Men är det inte i så kallade B-tjänster? (Upphandlingar som inte påverkas av EU:s upphandlingsdirektiv, red. anm). Upphandlingar som går över ett visst belopp är konkurrensutsatta inom EU. Det gör Ostlänken helt klart och ska därför utannonseras i hela EU. Men i mindre upphandlingar kan man vända sig till den lokala arbetsmarknaden. Kommuner kan göra det för de behöver, av den anledningen som jag nämnde, inte alltid vända sig till hela EU-marknaden. Men på de här stora entreprenaderna måste vi se till hela EU. Vi följer bara lagstiftningen. Jag tror inte att det är en så stor tolkningsfråga.

Vilka sociala krav är passande att ställa i upphandlingen av Ostlänken?

– Jag kommer att ställa de kraven som vi har ställt hittills som dessutom på flera punkter skärpts de senaste åren. Vi kommer också att skärpa samarbetet med Skatteverket för att kunna kontrollera alla leverantörsled på ett enklare sätt under kontraktstiden.

Generellt, hur ser du på att ställa jobb- och utbildningsskapande krav i upphandlingar?

– Generellt tycker jag att det är lite svårt om man börjar ställa många detaljerade krav. Det fungerar oftast bäst om den upphandlande myndigheten talar om vad man vill ha men inte hur det ska tas fram. Om jag börjar bestämma i detalj vilka resurser de ska ha och vilken utbildning de ska ha eller exakt vilken typ av rör de ska ha, leder inte det varken till en bra leverans eller en god effektivitet.

Men just jobbskapande sociala krav?

– När det börjar bli många krav, då bakbinder man sig och får inte någon bra konkurrenssituation. För att få innovationer och för att få ett bra slutresultat av en upphandling är det bättre att fråga efter slutresultatet och inte hur man ska ta fram det.



För att få innovationer och ett bra resultat av en upphandling är det bättre att fråga efter slutresultatet, inte hur man ska ta fram det.

– Det är klart att man kan ställa några krav. Vi har ställt krav på praktikplatser tidigare. Det exemplet kan jag berätta om. Då gällde kravet underhållskontrakten och att det skulle gälla personer som hade högst sex års arbetslivserfarenhet. Det visade sig vara jättesvårt för vissa företag att skaffa fram en sådan person. När den personen var injobbade och man skulle bjuda på kontraktet igen, fick man byta ut den personen. Marknaden tyckte att det var besvärligt att efterleva kraven.

– Inom Trafikverket tycker vi generellt att det här ska branschen kunna sköta själv. Jag förstår att facket inte tycker att branschen tar den bollen. Men jag tycker att det är fel väg att gå. Man borde egentligen tvinga branschen att ta tag i saken själv. Vilken bransch som helst som fungerar förstår ju att man måste ha lärlingar. Det är helt självklart att de ska ha lärlingar och praktikplatser.

Kan inte staten gå in där och ställa det kravet i en upphandling?

– Då måste man gå in i en enskild upphandling och tala om att vi ska ha minst tio platser i Ostlänken.

Varför är det så konstigt?

– Då lägger vi oss i hur företagen sätter ihop sina resurser.

Men det är ju skattebetalarnas pengar.

– Ja, men det borde kunna lösas på ett annat sätt tycker vi. Men vi kan ställa krav på lärlingar och praktikanter. Det finns inget problem i lagen.

Gör ni det idag?

– Nej, vi gör inte det idag. Jag förklarade just varför – för att jag inte tycker att det är effektivt. Jag tycker att branschen ska syssla med det. Vi ställer oss normalt inte positiva till att kräva lärlingsplatser i en upphandling. Vi tycker att det är helt nödvändigt med lärlingsplatser och praktikplatser, men vi tycker att branschen ska klara av det.

Men då säger Byggnads Öst att tills nyligen fick varannan byggelev som går ut gymnasiet får ingen lärlingsplats. Att i en stor upphandling som Ostlänken ställa ett sådant krav skulle ju få positiva samhälleliga effekter.

– Då tycker vi att våra ägare ska ta det i en dialog med branschen först och att vi är sista utvägen.

VID MÖTET MED TRAFIKVERKET i riksdagen den 15 december förde Byggnads fram att utbildnings- och lärlingsplatser var deras största krav vid upphandlingen av Ostlänken, med hänvisning till den jobbiga situation som många byggelever har när de gått klart skolan. I Arena Idés intervju med Katarina Norén är det tydligt att Trafikverket inte tänker använda upphandlingen av Ostlänken till att hjälpa byggbranschen med att skapa lärlingsplatser, trots att byggbranschen skriker efter det.

Vad finns det för risker med att ställa arbetsskapande sociala krav, som du ser det?

– För det första bryter vi mot EU-direktiven. Då riskerar vi att hela avtalet upphävs och att vi får stoppa bygget. Vi riskerar att få betala skadestånd. Du kan tänka dig själv om vi startar med en entreprenör

och så får vi plötsligt stoppa hela bygget för att avtalet spricker. Vi kan inte gå mot direktiven. Därför är det bättre att jobba på det sättet vi gör nu.

Men är det inte så att EU uppmuntrar myndigheter att ställa sociala krav?

– Men sociala krav är ett så otroligt brett begrepp och det står inte ens definierat vad sociala krav är.

Men skapar inte det ännu större friheter då?

– Ja ja, men det här med arbetsmarknadsrelaterade åtgärder, jag tror inte att det är vad de är ute efter. Det är mycket det här med lokalt ekologisk odling och sånt. Det kan vara andra mjuka parametrar. Det är fortfarande den gemensamma arbetsmarknaden som är grundpelaren i EU:s arbete. Vi har dock inte sett ännu hur den svenska lagstiftningen kommer att se ut.

Företag som misskött sig på tidigare projekt, kan de komma att bli aktuella på Ostlänken?

– Det beror på hur mycket de har misskött sig. Med dagens lagstiftning måste de ha begått ett brott eller vi kunna bevisa att de har begått riktigt allvarliga överträdelser. I kommande lagstiftning hoppas vi att det blir enklare, att vi som beställare kan samla på oss referensfall som visar på att vissa företag är oseriösa.

Är du nöjd med hur Trafikverkets stora projekt har skötts?

– Ställer du frågan så generellt säger jag nej. Jag är fortfarande inte nöjd. Just nu ligger vi väl på en nivå där det rent kravmässigt och regelmässigt har täppts till ganska mycket. Men sedan måste jag se till att det implementeras överallt. Där känner jag mig inte riktigt trygg än.

Är det inte krångligt att ha så många utländska företag i era projekt?

– Jo, det är klart att det vore bekvämt att ha alla i sitt eget hus. Men fördelarna överväger. Vi får in ny kompetens. Tänk om vi skulle bygga hela Ostlänken med egen svensk arbetskraft? Det är absurt. Det är ny teknik som vi inte behärskar. Det är klart att vi ska ta in ny kompetens.

Jo, men sedan finns det de här underentreprenörerna och bemanningsföretagen där kompetens inte är grejen. Det är uppenbart att de gör det billigare. De har lägre löner för att de hela tiden går på kollektivavtalets lägstalön.

– De fyller en funktion. Det har visat sig att de här avtalen på arbetsmarknaden inte är tillräckligt flexibla. De ändras inte i takt med marknadens behov.

Vad för avtal?

– Kollektivavtal och sådant. Jag tror att det är bra att det finns ett alternativ i bemanningsföretag men det ska banne mig skötas och ingen ska få konkurrensfördelar för att man har svart arbetskraft, men vi ställer samma krav på dem som på övriga leverantörer. Jag tror att det behövs ett sådant koncept, men det måste skötas och det måste kontrolleras. För min del handlar det om att få in kompetens. Vi ska inte sitta i ankdammen Sverige och tro att vi kan allting. Vi måste byta kunskap med andra och lära oss.

Vad var det där du sa om att kollektivavtalen är för oflexibla?

– Jag säger bara att bemanningsföretagen fyller en funktion där det inte finns tillräckligt mycket yrkesarbetskraft tillräckligt snabbt till ett pris som är rätt. Då tycker du kanske att de gör det till ett för lågt pris, men då ska man se till att det faktiskt är ett pris som är hållbart, det vill säga säkerställa att man inte konkurrerar med dåliga arbetsförhållanden och villkor som är sämre än kollektivavtalen.

Hur menar du, att lönerna i Sverige är för höga?

– Ja de är i alla fall ... kanske inte jättehöga, men de kanske inte ändras tillräckligt fort i alla fall. Det där tycker inte jag att du ska citera mig på.

INTERVJUN MED KATARINA NORÉN bandades och har återgetts så ordagrant som möjligt. Hon har, liksom alla andra personer som intervjuats till denna rapport, fått läsa och godkänna sina citat samt komma med förtydliganden. Däremot har Katarina Norén haft synpunkter på att intervjun återgivits ordagrant. Syftet med att Arena Idé publicerar en lång fråga-svar-intervju med inköpsdirektören på Trafikverket är att redovisa hur högt uppsatta tjänstemän inom verket, som har ett stort inflytande över upphandlingar i mångmiljardklassen, resonerar kring sociala krav. ●

”

[Lönerna i Sverige] är kanske inte jättehöga, men de kanske inte ändras tillräckligt fort i alla fall. Det där tycker inte jag att du ska citera mig på.

ETT NYTT EU-DIREKTIV

2014 antog EU upphandlingsdirektivet 2014/24/EU. I det nya direktivet läggs större vikt vid möjligheten för upphandlande myndigheter att kunna ställa sociala krav. Faktum är att det nya direktivet till och med innehåller ett krav på att medlemsstaterna *ska* se till att gällande kollektivavtal följs av de företag som vinner upphandlingar.

I artikel 18.2 i direktivet står det att:

Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X.

Att kollektivavtal nämns i EU-direktivet fick bland annat LO:s vice ordförande Ingela Edlund att i ett pressmeddelande glädjas över att myndigheter nu kan kräva kollektivavtal i offentlig upphandling, något som tidigare varit omöjligt. Så här sa hon samma dag som Europaparlamentet röstade igenom det nya direktivet, den 15 januari 2014:

– Det är glädjande att Europaparlamentet hörsammat LO:s krav på att kollektivavtal ska kunna krävas vid offentlig upphandling. Detta borgar för en konkurrensneutral upphandling som präglas av ordning och reda och schyssta arbets- och anställningsförhållanden.

MEN ENLIGT EN SVENSK STATLIG UTREDNING, som kom sommaren 2014, ändrar det nya EU-direktivet inget vad gäller kollektivavtalets ställning vid offentliga upphandlingar, åtminstone vad gäller den nuvarande svenska tolkningen av EU:s nya direktiv. Enligt utredningen är det redan idag fullt möjligt att i Sverige kräva kollektivavtalsenliga villkor. Den stora skillnaden mellan rådande lagstiftning och det nya EU-direktivet är att i direktivet står det att medlemsstaterna SKA vidta lämpliga åtgärder för att ekonomiska aktörer följer kollektivavtal. I den lagstiftning som gäller idag, och som bygger på ett EU-direktiv från 2004, KAN krav på kollektivavtalsenliga villkor ställas.

Sedan dess har både Konkurrensverket och den nya regeringen tillsatt utredningar som ska vända ut och in på möjligheten att ställa krav på kollektivavtalsenliga villkor vid offentliga upphandlingar. Det nya EU-direktivet har heller ännu inte införlivats i svensk lagstiftning. Det ska ske senast våren 2016. Tills dess gäller den nuvarande lagen om offentlig upphandling.

”Tydliggör EU:s vilja att det ska ställas sociala krav”

Kerstin Ahlberg, doktor i juridik vid Stockholms universitet, menar att det nya EU-direktivet definitivt tydliggör EU:s vilja att myndigheter ska ställa sociala krav i offentliga upphandlingar. I artikeln ”Kunde bättre upphandlingar ha förhindrat tågstrejken” (ingår i boken *Festskrift till Catharina Calleman*, Iustus förlag) som går in på det nya upphandlingsdirektivet, skriver hon om artikel 18.2 att:

Nu blir det alltså en EU-rättslig förpliktelse som staten måste ta hänsyn till när direktiven genomförs i svensk rätt, och som kommer att tvinga landets upphandlare att bli mer uppmärksamma på arbetstagarnas villkor.

Men enligt Kerstin Ahlberg är artikel 18.2 så reservationslöst skriven att det är lätt att få intrycket att den skulle utradera de begränsningar gällande kollektivavtalsenliga krav som utstationeringsdirektivet sätter upp. Men, menar hon:

... någon reträtt från domarna i målen Laval och Rüffert är det inte tal om. Att de åtgärder som anges i artikeln (18.2, red.anm) ska tillämpas i enlighet med utstationeringsdirektivet "som det tolkas av Europeiska unionens domstol" framhålls upprepade gånger i direktivens ingresser. Om kontraktet kan komma att fullgöras med utstationerade arbetstagare (som i fallet med Ostlänken, red.anm) kan upphandlande myndigheter följaktligen inte kräva mer än att leverantören ska tillämpa sådana kollektivavtalsvillkor som uppfyller kriterierna i 5 a § eller 5 b § i den svenska utstationeringslagen. Om det däremot är givet att arbetstagarna kommer att vara anställda här i Sverige finns inga sådana begränsningar.

Enligt Kerstin Ahlberg handlar artikel 18.2 om "att se till att leverantörerna följer gällande regler i lagar och kollektivavtal, varken mer eller mindre."

LO: Det här innebär något nytt

Robert Sjunnebo, arbetsrättsjurist på LO, menar att artikel 18.2 i det nya EU-direktivet är ett tydligt krav på att varje enskild stat ska säkerställa att kollektivavtal ska respekteras i upphandlingar. Han menar inte att det går att ställa krav på att vinnande företag ska teckna kollektivavtal, men däremot att direktivet tydligt visar på att avtalsliknande villkor nu ska krävas i all offentlig upphandling.

– Det är också något som är helt nytt. Någon sådan skrivning har inte funnits tidigare. Sedan menar vi att det är ganska verklighetsfrämmande att påstå, som man gör i den statliga utredningen, att det här inte innebär något nytt. I vilka andra sammanhang ser man på EU-direktiv på det sättet?

Robert Sjunnebo menar att Sverige traditionellt är väldigt noga med att införliva EU-direktiv till punkt och pricka i svensk lagstiftning. Men när EU vill att medlemsländerna ska ställa sociala krav i offentliga upphandlingar, gör Sverige i stället tvärt om och påstår, som den statliga utredningen uttrycker det, att det nya direktivet inte innebär något nytt och därför inte behöver påverka svensk lagstiftning.

– Om det i direktivet uttryckligen står att staterna ska säkerställa att kollektivavtal följs, hur ska det då gå till, har man tänkt sig, om inte sådana krav måste ställas i offentliga upphandlingar? Ska det bara ske av sig självt? Det är uppenbart att det kommer att krävas någon aktiv åtgärd från statens sida för att säkerställa detta.

Precis som Kerstin Ahlberg påpekar, menar även Robert Sjunnebo att det nya direktivet inte upphäver begränsningarna på

kollektivavtalsenliga krav i utstationeringslagen. I upphandlingar där utstationerad arbetskraft kan komma att användas går det inte att ställa tuffare krav än på kollektivavtalets hårda kärna. Men Robert Sjunnebo menar att även om det i det nya direktivet står att utstationeringsdirektivet ska följas, bör myndigheter, i upphandlingar där utstationerad arbetskraft kan komma att användas, ställa två olika krav:

- Bygg är exempelvis en bransch där det ofta förekommer utstationerad arbetskraft. Då menar vi att det i upphandlingen ska ställas ett krav på dem som använder utstationerad arbetskraft och ett annat, tuffare krav på de företag som inte använder utstationerad arbetskraft.

Robert Sjunnebo menar att även om det nya upphandlingsdirektivet mynnar ut i en svensk lagstiftning som säger att inget är förändrat, att krav på kollektivavtalsenliga villkor är fortsatt helt frivilligt, är det i slutändan ändå en fråga om moral – hur svenska myndigheter ska använda skattepengar.

- Jag tycker att man ska ställa sig frågan: Även om det är frivilligt att ställa sociala krav, vad är det moraliskt riktiga? Bara för att man inte behöver ställa krav på bra arbetsförhållanden, betyder väl inte det att man alltid ska strunta i att ställa sådana krav? Har inte upphandlande myndigheter ett ansvar att garantera schyssta villkor? Är det rimligt att man försätter sig i en situation där man kan återupprepa samma misslag gång på gång? Är det en rimlig myndighetspolicy?

Konkurrensverket: Ingen förändring av rättsläget

Lisa Sennström är sakkunnig på Konkurrensverket i frågor som rör sociala krav vid offentlig upphandling. Enligt henne har Konkurrensverket dragit samma slutsatser av det nya upphandlingsdirektivet som den statliga utredningen.

- Vi har egentligen inte tolkat det nya direktivet som en förändring av rättsläget. Det finns redan i dag, med nuvarande direktiv från 2004, stora möjligheter att ställa krav på kollektivavtalsenliga villkor. Det EU har gjort, är att man har velat tydliggöra och uppmuntra till att ställa sociala krav. Men vi har en formulering i LOU som säger att upphandlande myndigheter bör ställa miljö- och sociala krav om det är motiverat av upphandlingens art.

Inför upphandlingen av Ostlänken handlar de flesta krav som kommuner och regioner vill att Trafikverket ska ställa om att skapa arbetstillfällen. Enligt Lisa Sennström är det fullt möjligt att ställa jobbskapande sociala krav i en upphandling stor som Ostlänken. Det viktiga, menar hon, är att ställa kraven på rätt sätt, annars riskerar upphandlingen att överprövas.

Men trots att Konkurrensverket, fram till och med september i år, har en rådgivande roll vid offentliga upphandlingar, har svenska myndigheter som vill ställa jobbskapande krav väldigt lite hjälp att hämta från verket. Konkurrensverket saknar nämligen riktlinjer när det kommer till att ställa jobbskapande krav i offentliga upphandlingar.

- I miljöfrågor har vi utvecklat kriterier tillsammans med experter, leverantörer, producenter och upphandlande myndigheter. När det

gäller sociala frågor har vi försökt arbeta in det, men då har det främst handlat om ILO:s kärnkonventioner. När det gäller sysselsättningskrav saknas det vägledning.

SVENSKA MYNDIGHETER ÄR generellt dåliga på att ställa sociala krav som ska gynna arbetsmarknaden. Enligt Robert Sjunnebo på LO är Konkurrensverket väldigt restriktiva i sin syn på möjligheten att ställa sociala krav.

– Konkurrensverket har tillsynsansvaret av all form av offentlig upphandling. Sedan har det inte funnits något upphandlingsstöd i Sverige. Förenklat kan man säga att det har funnits en myndighet som sagt vad som är otillåtet, men det har inte funnits någon myndighet som sagt vad som är tillåtet. Även om det funnits en politisk vilja här och där ute i landet att ställa sociala krav, har Konkurrensverkets restriktiva syn motarbetat det.

Lisa Sennström säger att hon känner igen kritiken:

– Men man måste se till det uppdrag som Konkurrensverket har haft. Från och med första januari förra året fick vi ansvaret för upphandlingsstödet. Tidigare har Konkurrensverket varit tillsynsmyndighet och då ligger det i uppdraget att berätta vad man inte får göra. (Från och med september 2015 kommer stödet för offentlig upphandling att flyttas till en ny myndighet, red. anm).

Vad är det som skrämmar myndigheter från att ställa sociala krav i upphandlingar?

– Risken är ju att något företag överprövar upphandlingen. Då riskerar det att bli en domstolsprocess. Det är en risk som alltid finns. Men det är inte enbart en nackdel. Prövar man något i domstol sätter man också ribban på vad som är okej. Det kan vara en fördel eftersom det skapar praxis. Men det är klart, det är aldrig kul att hamna i rätten.

Kan det bli dyrare?

– Ja, framför allt försenar det upphandlingen. Hamnar en överprövning i domstol kan det dra ut ganska långt på tiden. Det överprövas väldigt mycket i Sverige. Men just miljöhänsyn och social hänsyn går ytterst sällan till domstol.

Förra regeringen: Många krav öppnar för gråzon

Under de åtta år som den borgliga regeringen satt vid makten diskuterades sociala krav flitigt på Socialdepartementet. Dåvarande civilminister Stefan Attefall (KD) var utåt sett försiktigt positiv till att ställa sociala krav. Men just när det kom till Ostlänken, tvivlade ministern på att det projektet var det bästa tillfället att ställa jobbskapande krav. Så här sa han i en interpellationsdebatt, den 3 juni 2014, med den miljöpartistiska riksdagsledamoten Annika Lillemets som handlade just om möjligheterna att ställa jobbskapande krav i upphandlingen av Ostlänken:

Just Ostlänkenprojektet är kanske inte det enklaste eftersom det är ett högteknologiskt projekt där många utländska aktörer också finns med. Men det

finns många andra områden där man kan använda det här mycket mer, säkerligen inom såväl Trafikverkets regi som andra områden.

Ulf Perbo var statssekreterare åt dåvarande civilminister Stefan Attefall. Han berättar för Arena Idé om hur tankegångarna gick på Socialdepartementet kring jobbskapande sociala krav.

– Frågan var ofta uppe. Hur kunde man göra? På vilket sätt? Vilka konsekvenser kunde sociala krav ge? När skulle det uppfattas som handelshinder? Problemet med många sådana där krav är att man öppnar upp för en gråzon. Invändningarna mot att man ska ställa omfattande sociala krav är att man sätter idén om offentlig upphandling ur spel. Då skulle det tillkomma krav som vissa aktörer skulle kunna uppfylla ganska lätt. Upphandlingar riskerar då att bli väldigt smala och bara öppna för vissa aktörer. Det skulle bli ineffektiv offentlig upphandling. Det var en ständig fråga hur man skulle kunna väga de där två sakerna mot varandra.

LO är kritiska till att Sverige väljer att tolka EU-direktiven väldigt snävt och inte använder sig av tolkningsmöjligheter för att kunna ställa hårdare sociala krav. Håller du med om det?

– Vi fick ofta höra den synpunkten, att vi i Sverige är duktiga och har väldigt stram tolkning av de flesta EU-rättsliga sakerna, medan vissa andra länder tog ut svängarna.

Men Ulf Perbo ställer sig frågande till att ställa jobbskapande krav vid en upphandling som den av Ostlänken. Han ser inte vad det skulle syfta till.

– Om man tar ett infrastrukturprojekt av den här typen som är extremt avancerat, ganska farligt och väldigt högteknologiskt – hur ser man att det ska skapa arbetstillfällen? Man kan inte gärna ta in utbildade ungdomar på ett tunnelbygge på Ostlänken. Det kan man väl inte mena? Vad är det konkret man menar, vad skulle sysselsättningsskapandet, utöver byggjobbarna, vara på Ostlänken? Säg att 500 byggjobbare skulle få jobb om man gjorde det som vanligt. Skulle man ta bort dem och sätta dit 1 000 arbetslösa ungdomar? Vad är själva idén?

De rödgröna: Skattepengar ska inte gå till social dumpning

Den 22 december 2014 tillsatte civilminister Ardalan Shekarabi (S) en utredning som ska undersöka hur offentliga beställare ska kunna ställa krav på arbetsmiljö, sociala hänsyn och kollektivavtal. Den nya regeringen har uttryckt en vilja att gå från en syn på offentlig upphandling, som främst går ut på att få en vara eller tjänst till ett så lågt pris som möjligt, till att använda offentlig upphandling till att säkerställa att skattepengar inte används till social dumpning och att de som arbetar på de offentliga kontrakten har en bra arbetsmiljö.



Förenklat kan man säga att det har funnits en myndighet som sagt vad som är otillåtet, men det har inte funnits någon myndighet som sagt vad som är tillåtet.

Arena Idé har intervjuat civilminister Ardalan Shekarabi om vilka mervärden han vill att offentliga upphandlingar ska skapa.

Vad vill du att svenska myndigheter ska trycka på i offentliga upphandlingar för att skapa bästa möjliga effekt för samhället?

– Vi jobbar just nu med en metod där vi ska ta fram en nationell upphandlingsstrategi. Vi menar att det behövs en genomtänkt strategi för hur offentliga sektorn använder resurserna i samband med inköp, finansiering av privat utförd verksamhet och inköp av varor. Det finns i dagsläget inte någon nationell upphandlingsstrategi, vilket innebär att det saknas en strukturerad och genomtänkt målsättning för hur vi ska använda pengarna. Det skapar problem både på så sätt att pengarna inte används på ett genomtänkt sätt, men sedan finns det ur ett effektivitetsperspektiv också brister.

Vad är det nya i en sådan strategi?

– Det är två delar. Det ena är att vi anser att upphandlingar ska användas som ett verktyg för att förbättra och utveckla offentlig verksamhet. Vi ska använda de här 600 till 800 miljarder kronorna per år, som vi lägger på upphandlingar, på ett sätt som innebär att vi utvecklar de offentliga verksamheterna. Det andra är att vi ska använda upphandlingar som ett instrument för att nå strategiska mål. Det handlar om den sociala dimensionen: dels att se till att upphandlingar inte orsakar social dumpning, utan i stället förbättrar villkoren på arbetsmarknaden och dels att använda upphandlingar till innovationer och ett nytt miljötank. Detta är fullt möjligt, men kräver en strategi och kräver ett upphandlingsstöd som underlättar för upphandlande myndigheter och för potentiella leverantörer.

Hur ser du på myndigheters benägenhet att ställa sociala krav i upphandlingar idag?

– Det har tidigare konstaterats i forskningsrapporter att svenska myndigheter har varit försiktiga med att ställa sociala krav. Det har funnits en rädsla för att göra fel och då har man i stället låtit bli att ställa sociala krav. Det får effekterna att vi inte fullt ut använder det verktyg som offentliga upphandlingar är, när det gäller till exempel att få in unga på arbetsmarknaden.

– Det sker en viss förändring i den kommunala sektorn nu. Fler kommuner är medvetna om detta och använder upphandlingar till att exempelvis få ungdomar i praktik och arbete. Men vi har fortfarande en lång resa att göra och det finns flera europeiska länder som ligger långt före och som har en tradition av att använda upphandlingar ur ett socialt perspektiv.

Den här rädslan för att ställa sociala krav, vad beror den på?

– Otydlighet och avsaknad av ett utvecklat upphandlingsstöd som tar fram riktlinjer, rekommendationer, lyfter positiva exempel. Det finns också en rädsla att hamna i överprövning.

Generellt, hur ser du på Trafikverkets sätt att upphandla stora infrastrukturprojekt?



Vi ska använda offentliga upphandlingar till att främja en social och ekologisk utveckling i vårt land.

– Det här är en del av det arbete vi har framför oss. När det gäller den nationella upphandlingsstrategin ska vi jobba med hur staten styr de egna myndigheterna när det gäller inköp och upphandling. Det omfattar naturligtvis också Trafikverket. Vi ska ta fram tydliga riktlinjer för hur statliga upphandlande myndigheter ska jobba med verksamhetsutveckling och med hållbarhetsdimensionen och innovationsdimensionen i samband med offentliga upphandlingar. Ett sådant genomtänkt arbete finns inte idag och har inte funnits. Det innebär att statens styrning av de egna upphandlande myndigheterna i upphandlingsfrågor och inköpsfrågor inte existerar i praktiken.

Ostlänken kommer att kosta skattebetalarna omkring 35,5 miljarder kronor. Trafikverket vill exempelvis inte ställa krav på lärlingsplatser eller några som helst jobbskapande krav som är bindande för entreprenörerna. Anser du att myndigheten bör ta ett större socialt ansvar än så?

– Ja, och vi kommer att återkomma till den frågan när det gäller den offentliga upphandlingsstrategin. Vi ska använda offentliga upphandlingar till att främja en social och ekologisk utveckling i vårt land. Det är något som både den förra regeringen och den nuvarande regeringen har uttryckt ett starkt stöd för. Det är också meningen med det reformarbete som EU genomförde, där man tog fram nya direktiv och underlättade användningen av offentliga upphandlingar ur ett socialt och ekologiskt perspektiv.

– Vi kommer att jobba mer strategiskt med hur våra myndigheter använder sociala upphandlingar. Trafikverket är centralt när det gäller regeringens arbete med att strategiskt styra de statliga myndigheternas offentliga upphandlingar.

Men att de ändå uttrycker en ovilja att ställa vissa sociala krav i sina upphandlingar. Hur ser du på den oviljan?

– Målet för regeringen är att upphandlande myndigheter ska ställa rätt typ av krav i samband med offentliga upphandlingar och använda upphandlingar till att inkludera fler människor i arbetslivet.

I en intervju säger Trafikverkets upphandlingschef att det är bättre att fråga efter slutresultatet, inte hur entreprenörerna ska arbeta för att nå dit. Hon säger också att med för många krav bak-binder man sig. Det verkar som att myndigheten inte riktigt delar din syn att sociala krav är något som man alltid ska ställa.

– Det är klart att man måste göra en avvägning huruvida de sociala kraven står i proportion till kontraktsvärdet. Det måste vara vettiga sociala krav som inte försvårar för leverantörerna. Men det finns goda exempel kring detta. Vi har erfarenheter från andra länder där vi kan använda oss av slutsatser som dragits av hur man jobbar med sociala upphandlingar. Men självklart ska detta göras efter en avvägning av hur olika typer av krav ska ställas i offentliga upphandlingar. Målet är inte att vi ska ställa sociala krav som inte är genomtänkta eller som i stor utsträckning skulle påverka kvaliteten negativt.

Byggnads skriker efter att man i upphandlingen av Ostlänken ska ställa krav på lärlingsplatser eftersom varannan byggelev i Östergötland går ut byggprogrammet utan en lärlingsplats.

**Samtidigt säger Trafikverket att de inte vill ställa ett sådant krav.
Är du kritisk till myndigheten för att de resonerar så?**

– Det finns anledning att förändra synsättet på offentliga upphandlingar. Regeringens målsättning är tydlig. Vi ska jobba med strategisk användning av offentliga upphandlingar. Därför vill vi ta fram en nationell upphandlingsstrategi som tydliggör hur regeringen vill att de upphandlande myndigheterna ska arbeta med sociala och ekologiska krav.

Enligt dig, möjliggör det nya upphandlingsdirektivet att myndigheter SKA kräva kollektivavtalsenliga villkor i offentliga upphandlingar?

– Jag har tillsatt en utredning som ska ta fram förslag på lagstiftning för att göra det obligatoriskt att ställa krav på villkor enligt svenska kollektivavtal. Självklart ska offentliga upphandlingar inte användas till social dumpning och därför behövs det ett obligatoriskt regelverk som säkerställer att vi följer regler som finns både i lagstiftningen och i nationella kollektivavtal.

Vilka krav vill du att man ska kunna ställa på företag som har utstationerad arbetskraft i Sverige?

– Vi har varit otroligt tydliga med att samma villkor ska gälla på svensk arbetsmarknad, oberoende av om man kommer utifrån eller om man är permanent bosatt i Sverige. Sedan finns det ett EU-rättsligt regelverk särskilt inriktat på utstationerad arbetskraft. Det regelverket ska naturligtvis följas, men vi arbetar också mer långsiktigt inom regeringen med att förändra regelverket runt utstationerad arbetskraft så att vi får lika lön för lika arbete oberoende av hemvisten.

Hur ser du på att Konkurrensverket inte har några riktlinjer för hur myndigheter ska ställa jobbskapande sociala krav i upphandlingar?

– Vi har beslutat att inrätta en fristående myndighet, Upphandlingsmyndigheten, som ska komma på plats redan första september och ta över Konkurrensverkets upphandlingsstödjande verksamhet. Vi bedömer att upphandlingsstödet måste stärkas och att vi måste jobba mer med nationella rekommendationer, riktlinjer och jämförelser när det gäller offentliga upphandlingar. Inte minst ur ett socialt- och arbetsmarknadsperspektiv.

Är det märkligt att Konkurrensverket inte har haft några sådana riktlinjer.

– Jag vill inte recensera Konkurrensverket. Jag kan bara konstatera att vi ser ett behov av en fristående myndighet som arbetar ännu mer aktivt när det gäller upphandlingsstöd och som jobbar i större utsträckning med rekommendationer och riktlinjer gällande sociala krav i offentlig upphandling.

I Skottland, Wales och på Nordirland ställer man tydliga jobbskapande krav i offentliga upphandlingar, där man skriver in att en viss procent av arbetskraften ska komma från socialt utsatta områden. Varför görs detta inte i Sverige?

– Man kan konstatera att det finns liknande initiativ i Sverige i flera kommuner, bland annat i Halmstad och Örebro. Det börjar komma fler sådana exempel inom kommunsektorn.

Men varför är de så få?

– Det är för att det finns en rädsla att göra fel. Det är därför det behövs nationella riktlinjer och rekommendationer.

Hur ser du på exemplet Skottland?

– Jag tycker att Skottland är ett intressant exempel vad gäller offentliga upphandlingar. Det finns anledning att ta del av erfarenheter, bland annat från Skottland, men också från andra länder i EU.

Skulle det vara möjligt att ställa tydliga jobbskapande krav i en upphandling stor som Ostlänken?

– Vi ska använda offentliga upphandlingar som ett strategiskt instrument för att nå sociala och ekologiska målsättningar. ●

SÅ KAN SOCIALA KRAV FORMULERAS I UPPHANDLINGAR: INTERVJU MED RICHARD MACFARLANE

Richard Macfarlane är researcher, konsult och expert på hur man kan använda offentlig upphandling till att skapa arbetstillfällen i socialt utsatta områden. Han har skrivit rapporter och hjälpt kommuner i Storbritannien med att använda upphandlingar till att stärka den lokala arbetsmarknaden. I en intervju med Arena Idé berättar Richard Macfarlane om hur man praktiskt går tillväga för i en offentlig upphandling ställa krav på att vinnande företag ska anlita långtidsarbetslösa på orten där projektet byggs.

Argumenten för att kräva lokala jobb

– Det främsta skälet till att ställa jobbskapande sociala krav i upphandlingar är att det skapar en hållbar utveckling för samhället där exempelvis en höghastighetsjärnväg byggs. Anställer du 50 personer ur lokalbefolkningen kommer de att spendera pengarna de tjänar på orten, som i sin tur skapar ytterligare jobb. Det gynnar den lokala ekonomin. Om alla arbetare i stället kommer utifrån, oavsett om de är anställda av svenska eller utländska företag, blir det en betydligt mindre spin-off-effekt för den lokala ekonomin. Arbetarna kommer visserligen att bo där i veckorna och spendera en del pengar, men större delen av det de tjänar går tillbaka till deras familjer i hemlandet eller på den ort där de bor och betalar skatt. Man kan hävda att om det är svenska skattebetalares pengar som spenderas, då borde även svenska skattebetalare ha viss rätt att också få en del av arbetstillfällena.

Han fortsätter:

– Motargumentet skulle vara att även svenska arbetare kan åka till exempelvis Tyskland och dra nytta av investeringar som den tyska staten gör. Men i stora projekt som Ostlänken kommer det att finnas en förväntan från de som bor där järnvägen byggs, att även de gynnas av investeringarna.

I Sverige är myndigheter generellt dåliga på att ställa jobbskapande sociala krav. Det finns en rädsla för att sådana krav riskerar att leda till överprövningar. Men i Storbritannien är detta vanligt. Vad är kryphålet?

– Den centrala brittiska regeringen är mer försiktig att ställa sådana krav än vad man är i Skottland, i Wales, på Nordirland eller inom stora regionala förvaltningar och kommuner som Birmingham, Manchester och Leeds. Men det finns också projekt i London, som OS-stadion eller [järnvägslinjen] Crossrail och tunnelbaneutbyggnaden Jubilee Line, där det har funnits krav på anställning och utbildning i kontraktet, lett av en offentlig myndighet.

– Nåväl, du talade om kryphål. Det är inte ett så lyckat språkbruk eftersom det antyder att man på något sätt gör något olagligt eller

kommer runt lagen på något sätt. Europeiska unionen är lite schizofren i sina åsikter här. De europeiska upphandlingsdirektiven säger två saker. Det första är att EU är mycket positiva till att använda upphandlingar för att uppnå sociala mål. Det talas om kampen mot arbetslöshet eller möjligheter för ungdomar att få arbete. Det är den positiva sidan. Å andra sidan säger EU att man måste göra det på ett sätt som inte missgynnar entreprenörer från andra delar av Europa.

– Så delvis har man de här sociala målsättningarna, men samtidigt ska företag från runt om i Europa kunna lägga anbud på kontrakt utan att missgynnas för att de inte kommer från orten där det ska byggas. Man måste hitta ett sätt att göra det på som inte missgynnar icke-lokala företag. Det handlar inte om att hitta kryphål, utan att formulera upphandlingen på rätt sätt. Helt med stöd av lagen.



*Europeiska
unionen är lite
schizofren i sina
åsikter här.*

Hur man går till väga

– För det första, om du i upphandlingen rakt ut säger att du vill ha lokala jobb, då pekar europeisk rättspraxis på att upphandlingen troligtvis kommer att överprövas. Men det är inte så man ska formulera det. Det finns andra saker du kan göra.

– Det sätt som man gör det på i Skottland och Nordirland är att man använder begreppet ”nyinträde på arbetsmarknaden”. Det är personer som behöver utbildning och arbetserfarenhet innan de på egen hand kan konkurrera på arbetsmarknaden: personer som just gått ut skolan, som levt på bidrag eller har varit sjukskrivna under en längre period eller är långtidsarbetslösa. De skulle passa in i den här breda kategorin ”nyinträdna på arbetsmarknaden”.

– Kontrakten brukar kräva att ungefär åtta procent av dem som entreprenören anlitar måste vara sådana som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. I kontraktet står det också att dessa ska rekryterats från en viss namngiven förmedling. Vad det gör är att det jämnar ut villkoren mellan lokala anbudsgivare och anbudsgivare som kommer utifrån. Oavsett om det företag som lägger anbud på kontraktet är ett brittiskt, svenskt eller ett bulgariskt företag kan alla leva upp till det som står i kontraktet. De kommer alla att ha samma skyldighet att leva upp till kontraktskraven, nämligen att rekrytera ett visst antal personer som haft svårt att få jobb, från en viss förmedling. De förmedlingarna kan sedan arbeta proaktivt med att rekrytera personer från socialt utsatta områden. Men de måste samtidigt vara beredda på att det kan komma arbetssökande från Rumänien. Då måste förmedlingen även registrera dessa personer och ge dem samma service som vilken inhemsk person som helst.

I upphandlingen av Ostlänken kommer Trafikverket att ställa krav på entreprenörerna att träffa Arbetsförmedlingen och berätta om sitt rekryteringsbehov. Sedan är det helt frivilligt för företagen att anställa arbetslösa i Sverige. Du menar att Trafikverket skulle kunna ställa hårdare krav än så?

– Du kan inte hindra byggföretag från att ta in polska underentreprenörer, som i sin tur anlitar utländska bemanningsföretag. Vad du däremot kan göra är att i upphandlingen kräva att åtta eller tio procent av arbetskraften verkligen är de här långtidsarbetslösa personerna som rekryterats från en svensk arbetsförmedling. Det ger dig en tydlig siffra, som mestadels kommer att vara lokala ortsbor, och som kommer att få jobb och praktik och stöd genom kontraktet.

– Problemet för Trafikverket är att undvika risken för överprövning. Risken för överprövning kommer mestadels när du tilldelar kontraktet. Det säkraste sättet, för att få beställaren att känna sig trygg, är att vara tydlig i specifikationen, att den som får kontraktet måste göra det här.

Hjälper det att den skotska regeringen är tydliga med att de vill använda offentliga upphandlingar till att skapa arbetstillfällen?

– Det är mycket viktigt och det ger förtroende till andra upphandlare. Samma sak gäller i Nordirland. De är angelägna om att använda sociala klausuler i sina upphandlingar. Sedan har du ställen som Birminghams kommunfullmäktige, som är den näst största kommunen i hela Storbritannien, där varje stor upphandling måste innehålla krav på jobb och utbildning. Där har också kommunfullmäktige en egen sysselsättningsavdelning. Alla lediga platser och arbetstillfällen kommer först till dem och sedan fördelas de ut på ungefär hundra projekt runt om i staden. Staden får tillbaka 60 arbetsveckor för varje miljon pund de investerar i byggnadskontrakt.

En del kritiker säger att om du gör detta kommer det bara leda till att utbildad arbetskraft blir arbetslös.

– Om en offentlig myndighet ska ingripa i arbetsmarknaden måste den ha ett bra skäl att göra det. Den positiva effekten av att ställa sådana här krav är att det möjliggör för folk som saknar de färdigheter och den erfarenhet som krävs för att på egen hand få ett arbete. Om man bara anställer personer med erfarenhet förvägrar man vissa människor möjligheten att skaffa sig ett jobb och en karriär. ●

KÄLLOR

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014

Socialt ansvarsfull upphandling – En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling, Europeiska kommissionen, 2011

Social hänsyn i upphandling – En vägledning, Regionförbundet Östsam, 2014

”Sociala krav i offentlig upphandling kopplad till Ostlänken”, brev till Trafikverket från Regionförbundet Östsam Jan Owe-Larsson (M) Styrelseordförande, Östsvenska Handelskammaren Johanna Palmér VD, Regionförbundet Sörmland Viking Jonsson (S) Styrelseordförande, 2014

Kompetensbehovsanalys i samband med byggandet av Ostlänken, Regionförbundet Östasam, Vectura, 2013

Kompetensbehov för byggandet av infrastruktur längs Ostlänken, Region Östergötland, Östsvenska Handelskammaren, Regionförbundet Sörmland, Sweco, 2015

Stockholms stad och Trafikverket i samarbete kring Förbifart Stockholm, Stockholms stad Arbetsmarknadsförvaltningen 2014

Leverantörsinfo Ostlänken, Trafikverket, 2013

Leverantörskontakter Ostlänken, Trafikverket, 2015

Ostlänken Projektinformation Ostlänken 2014, Trafikverket, 2014

Sociala krav i Trafikverkets upphandlingar nu och i framtiden, Trafikverket, 2014

Ostlänken en del av Sveriges första höghastighetsjärnväg, Trafikverket, 2014

LÄNKAR

- <http://www.ostlanken.se/fakta/tidplan>
- <http://www.sydsvenskan.se/malmo/fusk-utreds-kring-polska-arbetare-i-citytunneln/>
- <http://www.dagensarena.se/innehall/skattefusk-och-utnyttjade-arbetare-i-statens-miljardprojekt/>
- <http://www.byggnadsarbetaren.se/2007/06/misstankt-skattefusk-pa-citytunneln/>
- <http://www.skanskan.se/article/20080619/NYHETER/416520311>
- <http://www.skanskan.se/article/20091130/MALMO/911309991>
- <http://www.byggnadsarbetaren.nu/files/nyhetsbilder/citybanan.pdf>
- <http://sv.wikipedia.org/wiki/Sundsvallsbron>
- <http://www.byggnadsarbetaren.se/2014/10/loner-dumpas-pa-sundsvallsbron/>
- <http://www.nt.se/nyheter/norrkoping/borg-sager-nej-till-ostlanken-6138136.aspx>
- <http://nykoping.se/Kommun--politik/Nyhetsarkiv/aldre-nyheter/Klart-att-Ostlanken-byggs/>
- <http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Sodermanland/Ostlanken/Nyheter-Ostlanken/2015-02/Sa-jobbar-vi-med-upphandling/>
- <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/Nationell-plan-for-transportsystemet-2014--2025/>
- <http://www.ostlanken.se/%C3%A4garna/om-bolaget>
- <http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Interpellationsdebatter1/Debatt/?did=H110484#/pos=18>
- <http://www.rmacfarlane.co.uk/>
- <http://www.lag-avtal.se/nyheter/eu/article3797879.ece>
- http://www.lo.se/start/pressmeddelanden/eu_ger_ratt_att_krava_kollektivavtal

OM ARENA IDÉ

Rapporten är utgiven av Arena idé – en oberoende tankesmedja med ett medborgar- och löntagarperspektiv. Vi vill vara ett alternativ till de näringslivsfinansierade tankesmedjorna på högerkanten. Vi ger ut rapporter och böcker, ordnar seminarier och debatter.

Vår målsättning är att vrida opinionsbildningen i en annan riktning och lyfta in frågor som i dag saknas i debatten. Vi vill undersöka vår samtid och påverka vår framtid. Vi verkar utifrån värderingar baserade på jämlikhet, jämställdhet, social rättvisa, demokrati och frihet. Arena idé ingår i Arenagruppen.

