

Stockholm 2020-01-22

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
Avdelningen för bolag med statligt ägande

103 33 Stockholm

e-post: n.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: maurice.forslund@regeringskansliet.se

N2019/03037/BSÄ

REMISSVAR

Krav på arbetsrättsliga villkor vid inköp för bolag med statligt ägande (Ds 2019:25)

Lernia AB med dotterbolagen Lernia Utbildning AB och Lernia Bemanning AB avstyrker utredningens förslag i sin helhet.

Lernia är positiv till att åtgärder sätts in för att motverka social dumpning och oskäliga arbetsvillkor. Sådana åtgärder måste dock genomföras på lika villkor för att undvika snedvridning av konkurrensen.

Bolag med statligt ägande som inte är skyldiga att följa upphandlingslagarna kallas nedan "affärsdrivande statliga bolag".

1. Synpunkterna i korthet – vissa punkter utvecklas separat

1. Konsekvensen av förslaget blir att långt mer omfattande krav kommer ställas på affärsdrivande statliga bolag jämfört med de krav som upphandlande myndigheter och enheter har att följa enligt upphandlingslagarna. Denna ordning står i strid med utredningens utgångspunkt att förslaget ska bidra till en ökad enhetlighet mellan de bolag med statlig ägande som är upphandlande myndighet eller enhet respektive dem som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen. Enligt Lernias

bestämda uppfattning bör kraven i statens ägarpolicy inte vara mer långtgående för affärsdrivande statliga bolag än kraven i upphandlingslagarna.

2. Krav på att ställa arbetsrättsliga villkor vid inköp bör endast gälla om det är behövligt och om det är möjligt, i likhet med reglerna i upphandlingslagarna.
3. Tröskelvärdet är för lågt om alla inköp ska omfattas.
4. Idag finns certifikat för arbetsvillkor som är godkända av Sveriges nationella ackrediteringsorgan Swedac. Det är en tredjepartscertifiering och används vid försäljning av tjänster och produkter till både internationella företag samt inom offentlig upphandling. Det bör kunna godtas att det finns en certifiering eller motsvarande som säkerställer att acceptabla arbetsvillkor använts i alla led. Utredningens förslag att respektive affärsdrivande statligt bolag själv ska ta fram metoder och utföra kontroller och uppföljning i hela leverantörskedjan är inte realistisk.
5. Den svenska modellen där arbetsmarknadens parter "äger" dessa frågor är sedan länge inarbetad och tillsammans med den lagstiftning som finns för t.ex. semester och arbetstider tillgodoses goda arbetsvillkor. Att en avtalspart ställer krav på arbetsrättsliga villkor med krav på rapportering och rätt till kontroll av efterlevnaden – även i de fall det inte behövs mot bakgrund av att arbetstagarnas arbetsvillkor redan bestäms genom kollektivavtal – blir alltför långtgående. Det leder endast till onödig administration och ökade kostnader utan motsvarande nytta. I de fall en leverantör är bunden till kollektivavtal som tillämpas på arbetstagare kopplade till avtalsföremålet saknas skäl att ställa krav på arbetsrättsliga villkor.
6. I de fall en leverantör driver sin verksamhet i enmansbolag leder förslaget till en alltför långtgående inblandning i den egenanställdes rätt att själv bestämma storlek på och fördelning mellan lön och utdelning samt semester och arbetstid.
7. Utredningen har inte tagit tillräcklig hänsyn till att affärsdrivande statliga bolag bedriver verksamhet enligt samma spelregler som andra kommersiella aktörer. I alltför hög utsträckning antar utredningen att konsekvenserna av krav på arbetsrättsliga villkor blir desamma som vid offentliga upphandlingar. Effekterna av ett krav är snarare beroende av vilket styrkeförhållande det affärsdrivande statliga bolaget har i relation till sina leverantörer.

8. Utredningen har inte beaktat effekterna när ett affärsdrivande statligt bolag deltar i en offentlig upphandling där den upphandlande myndigheten eller enheten inte ställt krav på arbetsrättsliga villkor, men det affärsdrivande statliga bolaget som enda aktör i upphandlingen måste ställa sådana krav på sina leverantörer vid inköp av varor och tjänster för utförandet av kontraktet. En sådan ordning leder till en snedvridning av konkurrensen. Lernia anser att i sådana fall ska affärsdrivande statliga bolag undantas från kravet att ställa arbetsrättsliga villkor på inköp av varor och tjänster.
9. Det affärsdrivande statliga bolagets behandling av leverantörens arbetstagares personuppgifter vid inköp och vid kontroll av leverantörens efterlevnad kommer att ske på andra grunder än lag. Medlemskap i fackförbund är känsliga personuppgifter. Löneuppgifter och personnummer är särskilt skyddsvärda enligt dataskyddslagstiftningen. De affärsdrivande statliga bolagens krav på arbetsrättsliga villkor vilar på civilrättslig grund i form av aktiebolagsrättslig ägarstyrning samt det avtal som ingås med leverantören. Huruvida den nya dataskyddslagstiftningen tillåter behandling av personuppgifter på leverantörernas arbetstagare på andra grunder än lag är inte tillräckligt utredd.

2. Utveckling av vissa synpunkter

Högre krav på affärsdrivande statliga bolag jämfört med statliga bolag som är skyldiga att tillämpa upphandlingslagarna

Om förslaget antas blir konsekvensen att affärsdrivande statliga bolag är skyldiga att ställa krav på arbetsrättsliga villkor i långt större omfattning jämfört med statliga bolag som är skyldiga tillämpa upphandlingslagarna.

Upphandlingslagstiftningen kräver att arbetsrättsliga villkor ska ställas om det är behövligt. Med detta avses att det finns en risk för oskäligen arbetsvillkor vid utförandet av kontraktet. Bedömningen ska utgå från ett helhetsperspektiv och baseras på välgrundade uppgifter om riskerna för oskäligen arbetsvillkor i den aktuella branschen. Enligt föreliggande förslag är utgångspunkten snarare det omvända: krav ska ställas vid alla inköp över tröskelvärdet. Det är endast i sådana situationer då det saknas förutsättningar att ställa arbetsrättsliga krav som undantag medges. Utgångspunkten i utredningen är att undantag endast bör kunna ske då tillämpningen skulle medföra en olägenhet för bolaget som inte står i proportion till ändamålet med regeln. Lernia menar att förslaget går för långt. Kraven på affärsdrivande statliga bolag bör inte vara strängare än de regler som gäller enligt upphandlingslagarna. En sådan ordning står dessutom i strid med utredningens uttalade syfte att öka enhetligheten mellan statliga bolag som är



upphandlande myndighet eller enhet respektive de som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen.

Effekterna av kravet påverkas av parternas styrkeförhållande

I förslaget antas att konsekvenserna för affärsdrivande statliga bolag, i likhet med vad som bedömdes gälla för fullgörande av kontrakt vid offentlig upphandling, endast marginellt påverkar leverantörernas anbud. Lernia menar att den slutsatsen är fel. Vid offentlig upphandling riktas kravet mot samtliga potentiella leverantörer som önskar delta och i regel råder stark konkurrens. Upphandlande myndighet eller enhet har vanligtvis en stark position och kan ensidigt bestämma villkoren. Ett affärsdrivande statligt bolags styrkeförhållande i relation till sina leverantörer är mer heterogen. En leverantör i monopol- eller oligopolställning som säljer varor och tjänster till standardiserade villkor kommer sannolikt inte alls acceptera krav på arbetsrättsliga villkor. Möjligen kan det finnas intresse vid en stor affär, alternativt om köpande part kompenserar för merkostnaden. Inköp som sker på en konkurrensutsatt marknad och avser en produkt eller tjänst av standardiserat slag som många leverantörer erbjuder ger bäst förutsättningar för att endast marginellt påverka leverantörernas anbud. Det är det affärsdrivande statliga bolagets styrkeförhållande i förhållande till leverantören som blir avgörande för "priset" för att acceptera kravet på arbetsrättsliga villkor.

Beloppsgränsen för krav på arbetsrättsliga villkor

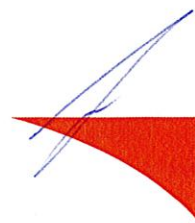
Utredningen föreslår att alla inköp överstigande det lägsta tröskelvärdet enligt upphandlingslagarna, för närvarande ca 1,4 mkr, ska aktualisera krav på arbetsrättsliga villkor. De andra tröskelvärdena i upphandlingslagarna varierar och inköp av vissa varor och tjänster är undantagna från lagarnas tillämpningsområde.

Det föreslagna tröskelvärdet är för lågt med hänsyn till den ökade administrativa bördan och kostnaderna i relation till de effekter som kan uppnås. Om förslaget antas med ett tröskelvärde som ska tillämpas på alla inköp av varor och tjänster bör tröskelvärdet sättas avsevärt högre. Alternativt är flera tröskelvärden som är kopplad till risken i den specifika branschen, typ av varor eller tjänster eller det aktuella landet etc. att föredra framför förslaget. Oavsett val av tröskelvärde bör kravet begränsas till inköp där det är behövligt och möjligt.

3. Exempel på förslagets effekter i Lernias verksamhet

Lernia Utbildning

Lernia Utbildning är leverantör av arbetsmarknadsutbildning, yrkeshögskoleutbildning, kommunal vuxenutbildning samt matchnings- och



omställningstjänster. Branschen består av privata aktörer som levererar tjänster till Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan, kommuner, omställningsfonderna samt privata arbetsgivare. Lernia är den enda aktören med statlig ägare.

Det råder utomordentligt hård konkurrens i branschen. Till följd av Arbetsförmedlingens kraftigt minskade anvisningar av nya deltagare har branschen tvingats till stora uppsägningar och ett antal aktörer har gått i konkurs.

Utbildning av vuxna klassificeras som välfärdstjänster enligt LOU:s bilaga 2a och upphandlas genom ett så kallat förenklat förfarande. Tröskelvärdet uppgår till ca 7,7 mkr. Sådana upphandlingar regleras enligt 19 kap LOU och är undantagna kravet att ställa arbetsrättsliga villkor även i de fall upphandlingen överstiger tröskelvärdet.

Om förevarande förslag antas är Lernia den enda aktören i branschen som ska ställa krav på arbetsrättsliga villkor på de leverantörer som Lernia gör inköp ifrån för att kunna leverera utbildningstjänsterna. Exempel på sådana tjänster och varor är hyra av utbildningslokaler, köp av maskiner och utrustning samt köp lärartjänster och pedagogiska resurser. Hyreskostnaderna för utbildningslokaler överstiger i regel utredningens föreslagna tröskelvärde vilket innebär att Lernia får andra förutsättningar än sina konkurrenter. En sådan ordning leder till en snedvridning av konkurrensförutsättningarna.

Lokalhyra omfattas av det s.k. hyresundantaget i LOU. Det särskilda undantaget från LOU:s tillämpningsområde avser hyresrätt till lokal i befintlig byggnad och regleras enligt 3 kap. 19 § LOU. En anledning till undantaget är att fast egendom inte är flyttbar och att därför marknaden för den som önskar köpa är begränsad. Ett annat skäl till undantaget är att det kan antas att anskaffningen förutsätter överväganden som inte kan vara utsatta för konkurrens. I och med undantaget finns det aldrig krav för upphandlande myndigheter och enheter att ställa krav på arbetsrättsliga villkor hos hyresvärderna. Krav på arbetsrättsliga villkor i lokalhyresförhållanden kan därför antas vara ovanligt för hyresvärdarna.

Lernia Utbildning hyr ett stort antal lokaler för sin utbildningsverksamhet. I koncernen finns totalt 146 kontrakt varav Lernia Utbildning är hyresgäst i 98 avtal. (Lernia Bemanning i 45 st. och Lernia AB i 3 st.). Utbudet av lokaler som är anpassade till aktuell utbildningsverksamhet är i regel mycket begränsat. Dessutom ska lokalerna uppfylla upphandlande myndighet eller enhets krav på tillgänglighet, närhet till kollektivtrafik m.m. Kontrakten med upphandlande myndighet eller enhet har i regel en initial bindningstid och kan därefter förlängas eller sägas upp ensidigt av den upphandlande enhet, vilket kräver motsvarande flexibilitet i hyresavtalet. En ökad kravbild på hyresvärdarna kan komma att få negativ inverkan på viljan att över huvud taget ingå hyresavtal med Lernia. I de



flesta fall är det flera anbudsgivare i upphandlingen som är intresserade av en och samma lokal.

Lerniakoncernen

I de fall en leverantör driver sin verksamhet i enmans- eller fåmansbolag leder förslaget till en alltför långtgående inblandning i den egenanställdes rätt att själv bestämma storlek på och fördelning mellan lön och utdelning samt semester och arbetstid.

Förslaget kommer att få inverkan på koncernnivå vid inköp av tjänster från egenanställda inom områden som IT, marknadsföring, PR och HR. Men även för Lernia Bemanning som i viss utsträckning hyr in egenanställda bemanningskonsulter inom segmentet white collar för uthyrning till kund.

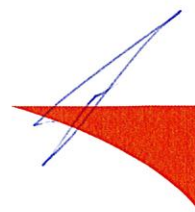
Inte sällan överstiger Lernias inköp av en konsulttjänst det föreslagna tröskelvärdet om 1,4 mkr. Lernia befarar att denna kategori av leverantörer kan komma att avstå från att ingå avtal om krav på arbetsrättsliga villkor om det begränsar möjligheten för dem att bestämma sina dispositioner exempelvis av skatteskal.

4. Den personliga integriteten

Den personliga integriteten påverkas i så måtto att information om arbetstagares villkor kommer att komma de affärsdrivande statliga bolagen till del. Utredningen har inte gjort någon bedömning av huruvida den hanteringen är förenlig med den nya dataskyddslagstiftningen utan hänvisar endast, under punkt 5.3.2, till att regeringen vid införandet av krav på arbetsrättsliga villkor i upphandlingslagarna var förenligt med då gällande personuppgiftslagen.


När upphandlande myndigheter och enheter får del av arbetstagares villkor sker det med stöd av lag. De affärsdrivande statliga bolagens krav på arbetsrättsliga villkor vilar på civilrättslig grund i form av aktiebolagsrättslig ägarstyrning samt det avtal som ingås med leverantören. Huruvida dataskyddslagstiftningen tillåter behandling av personuppgifter på leverantörernas arbetstagare på andra grunder än lag är inte redovisad.

Lernia får framhålla att medlemskap i en fackförening är känsliga personuppgifter som enligt huvudregeln är förbjudet att behandla. Personnummer är särskilt skyddsvärda personuppgifter som enligt huvudregeln kräver uttryckligt samtycke från den berörda. Även löneuppgifter är särskilt skyddsvärda personuppgifter. Integritetskänsliga personuppgifter kan kräva högre säkerhetsnivåer. Hänsyn måste även tas vid riskbedömningen i konsekvensbedömning.



Frågan är om sådana integritetskänsliga personuppgifter får behandlas i den omfattning som föranleds av förslaget, vilket särskilt gäller i fall där det inte är behövt. Även detta är ett skäl för att begränsa ett eventuellt krav i enlighet med de behövlighetsbedömningar som gäller enligt upphandlingslagarna.

Lernia AB



Anders Uddfors
Vd och koncernchef