



Datum

2023-11-22

Vår referens

Gabriella Manieri

Upphandlingschef

Gabriella.Manieri@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Förutsättningar för införandet av en samordnad uppföljningsfunktion avseende sociala villkor i avtal STK-2022-1553

Sammanfattning

Av lagstiftning, internationella konventioner och ramverk följer att staden ska verka för sunda arbetsvillkor i sina leveranskedjor. Den 21 oktober 2022 fick stadskontoret i uppdrag av kommunstyrelsen att utreda förutsättningar för en samordnad uppföljningsfunktion med avseende på sociala villkor i avtal.

I ärendet presenteras utredningen och förslag till funktion med uppdrag att förhindra arbetslivskriminalitet kopplat till stadens leverantörer. Funktionen föreslås placeras på stadskontoret, men i sitt uppdrag samverka med stadens upphandlande enheter på fastighets- och gatukontoret och serviceförvaltningen. Funktionen föreslås inrättas permanent och finansieras genom kommunbidrag. Tekniska nämnden, servicenämnden och miljönämnden har inkommit med yttranden. De ställer sig bakom förslaget och lyfter fram perspektiv som är viktiga att beakta i utformandet och implementeringen av den föreslagna funktionen.

Förslaget är att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta att ge kommunstyrelsen i uppdrag att inrätta en uppföljningsfunktion med fokus på arbetslivskriminalitet kopplat till stadens leverantörer. Förslaget är också att ge kommunstyrelsen i uppdrag att samordna arbetet med uppföljning av sociala villkor i stadens avtal med servicenämnden, tekniska nämnden och miljönämnden.

Kommunstyrelsen föreslås för egen del besluta att i nämndsbudget 2024 avsätta 4 500 000 kronor under kommunstyrelsens anslag till förfogande. Medlen avser 3 500 000 kronor till kommunstyrelsen för inrättandet av en uppföljningsfunktion med fokus på arbetslivskriminalitet i avtal samt 500 000 kronor vardera till servicenämnden och tekniska nämnden för uppföljningsarbete mot arbetslivskriminalitet i avtal.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag att inrätta en uppföljningsfunktion med fokus på arbetslivskriminalitet kopplat till stadens leverantörer.

2. Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag att tillsammans med servicenämnden, tekniska nämnden och miljönämnden samordna arbetet med uppföljning av sociala villkor i stadens avtal.

Kommunstyrelsen föreslås för egen del besluta

3. Kommunstyrelsen beaktar i beredningen av nämndsbudget 2024 under kommunstyrelsens anslag till förfogande 3 500 000 kronor för inrättandet av en uppföljningsfunktion med fokus på arbetslivskriminalitet i avtal.
4. Kommunstyrelsen beaktar i beredningen av nämndsbudget 2024 under kommunstyrelsens anslag till förfogande 500 000 kronor vardera till servicenämnden och tekniska nämnden för uppföljningsarbete mot arbetslivskriminalitet i avtal.

Beslutsunderlag

- Omvärldsanalys - Uppföljning av sociala villkor i upphandling
- Remissvar från servicenämnden
- Servicenämnden beslut 230927 § 81
- Remissvar från tekniska nämnden
- Tekniska nämnden beslut 231026 § 217
- Miljönämnden beslut 231025 § 171
- Remissvar från miljönämnden
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 231204 Förutsättningar för införande av en samordnad uppföljningsfunktion avseende sociala villkor i avtal

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-08-14

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-12-04

Kommunstyrelsen 2023-12-06

Kommunfullmäktige 2023-12-21

Beslutet skickas till

Servicenämnden

Tekniska nämnden

Miljönämnden

Stadskontorets handläggare

Ärendet

Den 21 oktober 2022 beslutade kommunstyrelsen att ge stadskontoret i uppdrag att utreda förutsättningar för en samordnad uppföljningsfunktion med avseende på sociala villkor i avtal.

Kommunstyrelsen har inom ramen för budget 2021, tillsammans med berörda nämnder och relevanta myndigheter, haft i uppdrag att växla upp arbetet med att komma åt strukturer kring välfärdsfusk och den svarta ekonomin. Detta har gjorts genom åtgärder framtagna i Handlingsplan för att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden. Uppdraget berörde flera olika nämnder och riskområden, däribland området för inköp

och upphandling. Handlingsplanen tog sikte på att identifiera och genomföra möjliga åtgärder för att motverka att Malmöbornas resurser gynnar tvivelaktiga leverantörer eller går till osäkra affärer.

Stadskontoret har även, i samband med nämndernas årliga rapportering av planerade upphandlingar till kommunstyrelsen, identifierat en generell brist på uppföljning i tecknade avtal.

För att utreda förutsättningar för en samordnad uppföljningsfunktion med avseende på sociala villkor i avtal tillsattes en arbetsgrupp. Representanter från ekonomiavdelningen på stadskontoret fick i uppdrag att projektleda utredningen. Följande avdelningar tillfrågades, och tillsatte, resurser till projektets arbetsgrupp: stadsfastigheter (SEF), avdelningen för struktur och stöd (FGK), hållbarhetsavdelningen (STK) och avdelningen omvärld och näringsliv (STK).

Utredningen har innefattat en nulägesanalys. Omvärldsanalysen innefattade en analys av hur andra myndigheter hanterar aktuella uppföljningsfrågor. En djupare analys har också gjorts av Köpenhamns kommuns modell för uppföljning av sociala villkor. Under utredningen genomfördes även intervjuer med interna och externa intressenter för att kartlägga eventuella samverkansparter.

Varför staden behöver arbeta med uppföljning av sociala villkor i avtal

Offentliga myndigheter kan bidra till att främja ett socialt hållbart samhälle genom att i upphandlingar ställa – och följa upp – krav på rätt sätt. När upphandlande organisationer tar socialt ansvar i upphandlingar medverkar de även till att använda skattemedel på ett ansvarsfullt sätt.

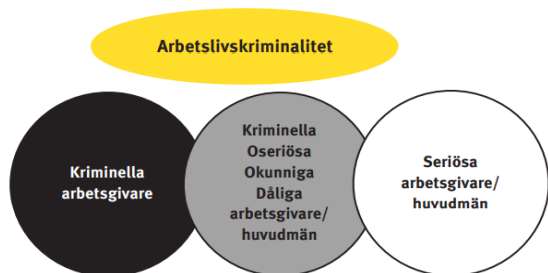
Upphandlingsreglerna innebär inte bara möjligheter att ställa krav kopplat till socialt ansvar vid upphandling, se bland annat 17 kap 1 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), utan i vissa fall även skyldigheter. Av 17 kap. 2 § LOU följer att en upphandlande myndighet ska, om det är behövligt, kräva att leverantören fullgör kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid som arbetstagarna som utför arbetet enligt kontraktet minst ska tillförsäkras.

För att säkerställa att ställda krav får önskad effekt krävs att dessa följs upp.

Malmö stads organisation har även ett ansvar att främja arbetsrättsliga och mänskliga rättigheter i sin roll som inköpare. FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter är ett ramverk som genom brett internationellt stöd av olika aktörer har lett till att det numera finns en samsyn kring vad som förväntas av företag. Enligt FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter har stater ett ansvar att skydda mänskliga rättigheter och företag en skyldighet att respektera mänskliga rättigheter. Principerna klargör att företagen förväntas följa samtliga mänskliga rättigheter, bland annat de ekonomiska, sociala och kulturella och de medborgerliga och politiska rättigheterna. Inom ramen för principerna finns också riktlinjer kring gottgörelse. Riktlinjerna tydliggör att om en aktör varit vållande eller bidragande till kränkningar av mänskliga rättigheter har denne ett ansvar att medverka till gottgörelse och kompensation avseende kränkningarna.

Arbetet med att ställa och följa upp sociala villkor i avtal är till sist en del av stadens kärnuppdrag att respektera, skydda och främja sina invånares rättigheter. Många av de som utsätts, utnyttjas och drabbas av oseriösa leverantörer är våra medborgare, såväl arbetstagare som arbetsgivare.

Figur 1.1 Arbetslivskriminalitet



Anmärkning: Storleken på cirkelarna ska inte tolkas som hur stor respektive kategori är utan illustrerar de tre cirkelarna.

Arbetslivskriminaliteten skadar inte enbart de arbetstagare som drabbas direkt. Kollektivet av arbetare i samma bransch far illa genom lönepress och sämre villkor. Arbetare i och arbetsgivare till välskötta och seriösa företag förlorar jobbet därför att andra fuskar.

I alla tider har det funnits fusk och utnyttjande på arbetsmarknaden, men problemets omfattning och utveckling gör att arbetslivskriminaliteten har blivit ett stort samhällsproblem. I Sverige består det så kallade skuggsamhället av tusentals människor som utnyttjas genom dåliga arbetsförhållanden. Arbetstagarna betalar ett högt pris för arbetslivskriminaliteten i form av dåliga arbetsvillkor, trakasserier, låga löner och dålig arbetsmiljö som många gånger leder till arbetsskador och i värsta fall dödsfall på arbetsplatsen, exempelvis på grund av avsaknad av korrekt skyddsutrustning.

Figur 1.2 Lägesbild 2021 riskbranscher

Identifierade riskbranscher för arbetslivskriminalitet

- Byggbranschen
- Restaurangbranschen
- Transportbranschen
- Städbranschen
- Vård, omsorg och sociala tjänster
- Jord-och skogsbruk
- Kroppsvårdsbranschen
- Bilvård
- Avfallshantering

Källa: Arbetsmiljöverket m.fl. (2021).

Arbetsmiljöverket listar årligen riskbranscher för arbetslivskriminalitet. Branscher med arbetslivskriminalitet kännetecknas ofta av olika riskfaktorer. Några av dessa är låg facklig organisationsgrad, tidspress, personalintensiva branscher, falska egenföretagare och dålig arbetsmiljö. Malmö stads inköp berör de flesta av de identifierade branscherna.

Konsekvenserna av att samhällets kontrollmekanismer inte fungerar är förödande för arbetstagare, seriösa företag och för samhället i stort eftersom medborgare tappar tilliten till samhället. Kampen mot osund konkurrens är en central del för att motverka arbetslivskriminaliteten. För detta behöver uppföljningen avseende sociala villkor i stadens avtal ske på ett mer adekvat och effektivt sätt för att stävja arbetslivskriminaliteten.

Omvärldsanalys

Omvärldsanalysen redogör för hur ett antal utvalda offentliga aktörer har organiserat sina uppföljningsprocesser i offentliga upphandlingar med fokus på sociala villkor. De myndigheter som intervjuats är:

- Köpenhamns kommun
- Stockholms stad
- Göteborgs stad
- Adda Inköpscentral
- Botkyrka kommun
- Trafikverket
- Huddinge kommun

Hållbarhetskrav som ställs i upphandlingar tenderar att få liten verkan i praktiken om de inte efterlevs. Anledningen till avvikelser från offentliga avtal kan vara allt från bristande kunskap till medvetna överträdelse av olika grad. För att öka kunskap, höja kvalitet, använda skattemedel på bästa vis samt motverka kriminalitet bör uppföljning av avtal i offentlig sektor göras systematiskt, inte minst vad gäller sociala villkor.

Den politiska viljan att fokusera på sociala krav inklusive uppföljning är avgörande för möjligheterna. Det krävs styrdokument som konkretiserar uppdraget jämte ett tydligt ägarskap / tilldelat mandat till avdelningen/funktionen. Oavsett hur uppföljningen hanteras och organiseras krävs kompetensutveckling och kontinuerlig informationsöverföring både inom organisationen och mellan upphandlade funktion och leverantör för att möjliggöra uppföljning och skapa rätt förutsättningar redan från start.

Organisation och resurser

Det finns stora skillnader i hur myndigheterna har organiserat sin uppföljning, men över lag har alla myndigheter en önskan om att lägga mer resurser på uppföljning av sociala krav.

Det är vanligt att det strategiska och samordnande ansvaret för uppföljning hanteras centralt inom myndigheter. Det strategiska uppföljningsarbetet kan exempelvis inkludera att utarbeta riskanalyser och att ta fram övergripande riktlinjer, krav och processer.

Kompetensprofilen som identifierats i det strategiska momentet av uppföljning ligger oftast inom hållbarhet. Personerna som arbetar strategiskt har inte sällan kompetens inom sociala frågor eller miljö. Detta anses effektivt då de känner till lagstiftning och konventioner inom sitt område, hur dessa kan tillämpas och hur de kan omvandlas till krav i upphandling.

I en central uppföljningsfunktion enligt Köpenhamnsmodellen krävs dock flera typer av kompetenser. Framför allt krävs det resurser med praktisk kompetens och erfarenhet från de branscher som är aktuella att följa upp. Därutöver krävs kompetens inom företagsekonomi, fackliga frågor, HR samt eventuellt säkerhet, för att nämna några exempel.

Operativt ansvar

Det operativa uppföljningsansvaret kring uppföljning av sociala villkor hanteras ofta nära verksamheten, dvs. hos den upphandlande enheten. Det operativa uppföljningsarbetet innefattar då dialog med leverantör och eventuella arbetsplatsbesök med stöd från centralt håll och enligt

en centralt framtagna process. Om ansvaret för den operativa uppföljningen inte är centraliserad så finns central upphandlings- och hållbarhetskompetens ofta representerad i upphandlingsteam eller vid framtagande av krav för att kunna möjliggöra uppföljningen av sociala krav med kvalitetskontroller av beställd tjänst eller vara.

Köpenhamns kommuns insatsteam mot social dumping inom centrala inköpsavdelningen är ett exempel på när all uppföljningskompetens, både strategisk och operativ, samlats på ett ställe.

Uppföljningsprocessen

Omfattningen av uppföljningsarbetet- och processerna hos de olika myndigheterna är till stor del drivna av två faktorer; politisk vilja och ekonomiska resurser. Den politiska viljan driver uppdrag och tillför ekonomiska medel i budgeten.

Riskanalys och prioritering framstår som en viktig komponent i uppföljningsarbetet oavsett metod för uppföljning. Detta gör uppföljningen mer effektiv och mindre resurskrävande i förhållande till de resultat som efterfrågas. De aktörer som aktivt arbetar med risk vittnar om hur det spetsar deras processer.

I nuläget är extern operativ granskningskompetens vanligast att anlita vid arbetsplatskontroller, bortsett från i Köpenhamn. Detta främst för att den kompetens som krävs för arbetsplatsbesök upplevs specifik och saknas internt, men även för att befintliga resurser inte räcker till. Det finns också exempel som Göteborg stad där Hållbarhetsavdelningen gör arbetsplatsbesök med undantag för besök på byggarbetsplatser och dylikt där säkerhetskompetens krävs. Insatsteamet mot social dumping inom Köpenhamns kommun är de enda som har all kompetens och resurser för uppföljningen i sin helhet internt.

För mindre myndigheter där inköpsvolymerna inte är så omfattande – och påverkansmöjligheterna/effekterna inte upplevs lika stora - kan en modell där extern part anlitas för uppföljning vara ett kostnadseffektivt alternativ. Det finns då emellertid risk för ineffektivitet och minskad intern kompetensutveckling. För myndigheter med större inköpsvolym och övergripande mål samt politisk vilja i linje med vad uppföljningen kan leda till, är det på sikt sannolikt ett mer hållbart alternativ att bygga en funktion för uppföljning internt. Fördelen med att bygga funktionen internt och äga hela processen, likt modellen i Köpenhamn, är att teamet arbetar nära verksamheten vilket förenklar dialog, prioritering, kommunikation och intern kompetensutveckling. Det kan på sikt vara ett kostnadseffektivt alternativ.

Resultat av uppföljning

Majoriteten av myndigheterna för inte samlad statistik över resultat och effekter av sina uppföljningsinsatser i den mån som de velat. Hos de svenska aktörerna i rapporten har arbetet med att föra statistik inte kommit långt men det finns på agendan. Även här är det utmärkande exemplet Köpenhamns kommun vars insatsteam för tydlig statistik över hur effektiva deras åtgärder är och vad det har lett till. Detta skapar tydliga måttal och ger underlag till beslutsfattare inom politiken att använda i sitt arbete.

Ansvaret och ägarskapet ligger på ett och samma ställe vilket gör att information, kunskap och statistik finns samlad. Då Köpenhamn arbetar effektivt med åtgärder och sanktioner är deras resultat även tydliga och mätbara i rent monetära hänseenden.

Metodik

Systematisk uppföljning genomförs ofta genom SAQ:er (självskattningsenkäter), skrivbordsgranskningar och platsbesök. Vid platsbesöken intervjuas medarbetare på arbetsplatsen. Dessa kan vid större entreprenader och liknande även representera underleverantörer- vilket gör att en större del av leveranskedjan omfattas då det är huvudleverantörens ansvar att säkra efterlevnad av villkor även för kontrakterade underleverantörer.

En effektiv och ändamålsenlig uppföljning med syfte att motverka arbetslivskriminalitet och osunda villkor bör omfatta samtliga metoder.

Nuläge

Idag finns en heltidsresurs för socialt ansvar i upphandling på stadskontoret (på upphandlingsenheten) som arbetar med att ställa och följa upp krav inom områdena arbetsrätt, mänskliga rättigheter, antidiskriminering, barnkonventionen, sysselsättningsfrämjande åtgärder och tillgänglighet. Kraven ställs i de stadsövergripande upphandlingarna.

För förvaltningsspecifika upphandlingar som genomförs på stadskontorets upphandlingsenhet har hållbarhetskoordinatören endast mandat att föreslå de sociala kraven. Uppföljningsansvaret tillfaller den förvaltningen som genomför upphandlingen.

Serviceförvaltningen (stadsfastigheter) och fastighets- och gatukontoret arbetar också med att ställa sociala krav i sina bygg- och anläggningsentreprenader.

Sedan 2018 har stadskontoret publicerat förslag på krav och uppföljningsstöd avseende sociala villkor på KOMIN under hållbara inköp och på www.malmo.se. Det är oklart i vilken utsträckning uppföljning av sociala villkor på förvaltningsspecifika avtal sker och vilket intresse stadens leverantörer generellt har kring dessa frågor.

Varför arbetet med att följa upp sociala krav i avtal behöver växlas upp

Utmaningen vid stadens upphandlingar ligger inte bara i att formulera adekvata krav. För att motverka arbetslivskriminalitet behöver kraven följas upp på ett träffande och effektivt sätt. Idag genomförs uppföljningar i huvudsak stickprovvis genom att granska dokumentation. Trots att detta är ett förhållandevis ineffektivt sätt att arbeta upptäcks brister i form av bland annat undermåliga anställningsavtal, icke-korrekta löner och för hög arbetstid.

Såväl serviceförvaltningen (stadsfastigheter) som stadskontoret (upphandlingsenheten) har även genomfört uppföljningar genom att anlita en konsult för antingen på-platsbesök eller skrivbordsrevisioner (det vill säga dokumentgranskning). Nackdelarna med att anlita externa konsulter är att det är dyrt samt att uppföljningen utgör en ögonblicksbild där samtliga kunskaper och erfarenheter svårligen kan överföras till beställaren.

De främsta nackdelarna med stickprovsgranskning av dokument och tillfälliga på-platsrevisioner är att dessa uppföljningar bland annat inte visar om:

- rätt person utför tjänsten,

- personen har rätt att arbeta i Sverige,
- hela lönesumman tillfaller arbetstagaren (det förekommer information om att endast delar av lönesumman betalas ut, eller att arbetstagaren ombeds att betala tillbaka delar av lönesumman), eller
- arbetsgivaren har ett aktivt arbetsmiljöarbete.

Att leverantören är ansluten till kollektivavtal är dessvärre ingen garanti för att arbetsförhållanden och arbetsvillkor respekteras. Fackförbunden agerar på uppdrag av sina medlemmar och många av de mest utsatta arbetstagarna är inte organiserade fackligt.

Samverkansparter

Arbetslivskriminalitet visar sig från många olika sidor och kan därför också motverkas på flera olika sätt. I takt med att frågan har uppmärksamats har flera funktioner byggts upp för att förebygga och beivra oegentligheter. Mot bakgrund av stadens många avtal och leverantörsrelationer behövs det en samlad funktion eller adressat i staden för att ta emot information och samverka med de nedanbeskrivna tillsyns- och stödfunktionerna.

Inom Malmö stads organisation finns på miljöförvaltningen (MF) Tryggare Malmö och på arbetsmarknads- och socialförvaltningens (ASF) en uppföljningsfunktion mot felaktiga bidragsutbetalningar. Tryggare Malmö genomför tillsyn utifrån miljölagstiftningen och arbetar i nära samverkan med bland andra migrationsverket och Skatteverket. Båda funktionernas arbete kan tangera den arbetslivskriminalitet som befaras finnas inom stadens leveranskedjor.

Hösten 2023 kommer ett regionalt center mot arbetslivskriminalitet inrättas i Malmö. Medverkande myndigheter kommer att utföra tillsynsverksamhet och dela lokaler. De vill gärna samverka med andra myndigheter genom exempelvis informationsutbyte och de anser att det behövs en samlad uppföljningsfunktion avseende sociala villkor i avtal, samt en tredje funktion som utreder välfärdsbrottslighet kopplat till enskilda och föreningar.



Därutöver har Polisen, Skatteverket och Arbetsmiljöverket initierat en särskild partssamverkan avseende arbetslivskriminalitet tillsammans med fackförbundet Byggnads och bransch- och arbetsgivarorganisationen Byggföretagen.

På uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten finns i regionen även två regionkoordinatorer mot människohandel. Koordinatorerna deltar bland annat vid på-platsbesök på byggarbetsplatser och jordbruksproduktion för att bistå med kunskap kring människohandel. Gentemot identifierade brottsoffer kan koordinatorerna främst vara behjälpliga vid polisanmälningar eller ansöka om återvändandebidrag. Koordinatorerna är idag högt belastade och ärendena beräknas öka i samband med uppstart av det regionala arbetslivskriminalitetscentrumet.

Utredningens sammanfattande slutsatser

Uppdrag

En uppföljningsfunktion bör fokusera på frågor kring mänskliga rättigheter, arbetsrättsliga villkor, arbetsmiljö samt barns rättigheter. Barns rättigheter är inkluderade främst i den mån de härleder till arbetslivskriminalitet.

Ett utökat uppföljningsarbete kan knyta an till andra insatser inom välfärdsbrottslighet och stärkandet av medborgares mänskliga rättigheter. Funktionen bör ha fokus på operativ uppföljning, men bör även vara en aktör som har möjlighet att samverka med andra tillsyns- och samverkansaktörer inom området såsom Tryggare Malmö och Regionalt arbetslivskriminalitetscenter. Funktionen bör uppfattas som en självklar adressat för misstänkta avvikelser kopplat till stadens leverantörer och avtal. Det ska vara enkelt för anställda och andra berörda att inkomma med information till nytta för funktionens uppföljningsarbete.

Uppföljningsfunktionen behöver kompetens och resurser att dels upptäcka oegentligheter, dels ha förmågan att driva korrigerings- och kompensationsärenden. Det finns förhoppningar om att kunna samarbeta med, och därmed lämna över vissa ärenden till, exempelvis fackförbund och Arbetsmiljöverket. Dock identifierades under utredningen att det saknas en funktion som kan stödja vissa arbetstagare att ta tillvara sina rättigheter. Detta gäller framför allt arbetsrättsliga frågor för arbetstagare som inte är anslutna till ett fackförbund. Riskanalyser visar dessutom att de största oegentligheterna förekommer bland oorganiserad arbetskraft som inte har kunskap om sina rättigheter, eller har faktiska resurser eller möjligheter att utkräva dem. Mot bakgrund av stadens åtagande gentemot FN:s principer för mänskliga rättigheter och företagande samt stadens kärnuppdrag är det viktigt att den föreslagna funktionen kan verka för att berörda arbetstagare får sina rättigheter tillgodosedda.

Inledningsvis skulle uppföljningsfunktionen behöva utarbeta processer och strukturer för uppföljning inom sektorerna byggentreprenader, lokalvård och transport. Bygg- och anläggningsbranschen är av primärt intresse för såväl fastighets- och gatukontoret som serviceförvaltningen. Inom branschen brister det i fråga om arbetsmiljö och uppfyllandet av arbetsrättsliga villkor. Städ- och transportbranscherna är även dessa riskbranscher avseende arbetsrättsliga villkor. Dessa områden berör i princip samtliga förvaltningar. De uppföljningsprocesser som tas fram kopplat till dessa områden bedöms kunna utvecklas och appliceras även på andra områden.

Utredningen visar att det ur ett långsiktigt perspektiv kan vara mer resurseffektivt att bygga upp en intern uppföljningskompetens än att anlita externa revisionsbolag. Funktionen skulle kunna fungera som ett kompetenscenter inom staden för att utveckla och ta vara på kunskap inom

arbetet mot arbetslivskriminalitet och osund konkurrens i staden leveranskedjor. Funktionen skulle kunna vara rådgivande gentemot stadens upphandlare och beställare, men även kunna ta fram checklistor och annat stödmaterial avseende dessa frågor. I detta hänseende är det även viktigt att funktionen återrapporterar sitt arbete och resultat till relevanta mottagare inom staden.

Organisation

Uppdraget förväntas vara av såväl strategisk som operativ karaktär. Det finns ett signalvärde i att funktionen placeras på stadskontoret. Stadskontoret är ansvarigt för den övergripande strategiska inköpsverksamheten i staden och det är därför sannolikt att den föreslagna funktionen gynnas av en nära organisatorisk koppling till stadskontorets upphandlingsenhet.

Det kan också vara av värde att det är en separat funktion som kan agera specifikt på uppföljning inom arbetslivskriminalitet. Den som är avtalsansvarig eller byggprojektledare har i allmänhet ett nära samarbete med avtalade leverantörer kring pågående leveranser och kompetens kring upphandlingsföremålet, inte specifik arbetsrättslig kompetens.

Arbetet kräver att staden ytterligare samordnar sina krav kopplat kring arbetsrättsliga villkor och arbetsmiljö. För att fånga berörda intressenter inom staden föreslås en samverkansgrupp med representanter från de enheter på fastighets- och gatukontoret och serviceförvaltningen som ansvarar för bygg- och anläggningsentreprenader. Samverkansgruppen bör ledas av stadskontoret. Samverkansgruppen behöver ha ett tydligt avgränsat uppdrag från kommunfullmäktige som förankrar och sammanför stadskontorets arbete med arbetet hos de upphandlande enheterna.

Uppföljningsfunktionen föreslås till en början utgöras av fyra resurser. Utredningen visar att en effektiv och adekvat uppföljning kräver att funktionen bemannas med bransch-kunniga likväl som kompetens kring arbetsrätt, arbetsmiljö och revision/analys. Uppföljning av detta slag innebär mycket manuellt arbete i form av administrativ handläggning, varför funktionen även föreslås innefatta en administratör/assistent med ekonomisk bakgrund.

Utredningen har visat på betydelsen av att revisioner delvis sker genom på-platsbesök. De på-platsbesök som genomförs idag görs i par, varför det är nödvändigt att den centrala funktionen resurssätts med minst tre personer som genom nära samarbete med upphandlande enheter kan bemanna olika typer av uppföljningsinsatser.

Remissinstansernas yttrande

Nämndernas yttrande i sin helhet bifogas ärendet. Nedan följer en sammanfattning.

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden ställer sig bakom en central uppföljningsfunktion för sociala villkor vid upphandlingar. Funktion behöver vara inriktad på att följa upp om de leverantörer som staden tecknat kontrakt med följer arbetsrättslig lagstiftning och avtal. Tekniska nämnden är positiva till att uppföljning av sociala villkor vid avtal sker målinriktat, samordnat och med möjlighet att agera operativt på fältet gentemot leverantören. Tekniska nämnden menar dock att ansvar och mandat måste klargöras innan Malmö stad kan skapa en uppföljningsfunktion och tillsätta resurser till den. Funktionen kräver tid för uppbyggnad. Syftet med den förstärkta uppföljningsfunktionen måste klargöras samt vilka de önskvärda effekterna är och vilka kontrakt

som ska omfattas av uppföljningen.

Tekniska nämnden ger exempel på frågor som måste klargöras inför uppbyggnaden av en samordnad uppföljningsfunktion avseende sociala villkor i avtal. Det handlar om i vilken utsträckning uppföljningar ska ske ute på arbetsplatserna och i så fall om den ska ske med egen kompetens eller med hjälp av externa aktörer, hur arbetsfördelningen mellan en central uppföljningsfunktion och upphandlande verksamhet ska se ut, vilka styr- och maktmedel (exempelvis viten) som en central uppföljningsfunktion förfogar över samt vilket kompetensbehov som funktionen har.

Servicenämnden

Servicenämnden är positiv till förslaget att inrätta en samordnad uppföljningsfunktion. Nämnden anser att det är av stor betydelse att funktionen är operativ. Servicenämnden vill särskilt trycka på vikten av att en utökad satsning på uppföljning av sociala villkor i våra avtal också bör inkludera ett aktivt arbete att stötta personer som utsatts för arbetslivskriminalitet och som riskerar att få en försämrad livssituation när oegentligheter uppdagas.

Servicenämnden är positiva till den samverkansgrupp som föreslås och eniga i att ett utökat kommunbidrag är relevant för att säkerställa utrymme för samverkan. Servicenämnden är också enig med stadskontoret om att en uppföljningsfunktion i egen regi ger många fördelar.

För att ge verklig effekt vill servicenämnden trycka på att funktionen huvudsakligen bör arbeta operativt med platsbesök och direktkontakt med leverantörer och deras eventuella underleverantörer/entreprenörer. En djup branschvana i kombination med vana att möta människor och hantera pressade situationer är några av de kvaliteter som kommer att vara avgörande för att uppföljningen ska vara relevant.

Miljönämnden

Miljönämnden är positiv till införandet av en uppföljningsfunktion för sociala villkor i avtal. Nämnden är även positiv till förslaget att funktionen organisatoriskt placeras på stadskontorets upphandlingsenhet. Nämnden anser att det är viktigt med en kontinuerlig dialog mellan den föreslagna uppföljningsfunktionen och nämndens verksamhet kopplat till Tryggare Malmö. Nämnden föreslår att Tryggare Malmö ingår i den föreslagna samverkansgruppen för att effektivisera det samordnade uppföljningsarbetet i staden.

Stadskontorets bedömning och förslag

Utredningen visar tydligt att det är angeläget att staden växlar upp arbetet att förhindra arbetslivskriminalitet kopplat till stadens leverantörer. Uppföljningsarbete av detta slag kräver långsiktighet och tålamod. Följden av arbetet ger effekt först efter ett antal år och ihållande åtgärder.

Stadskontorets föreslår därför att staden inrättar en funktion med uppdrag att förhindra arbetslivskriminalitet kopplat till stadens leverantörer. Eftersom stadskontoret är ansvariga för den övergripande strategiska inköpsverksamheten i staden är förslaget att uppföljningsfunktionen organisatoriskt placeras på stadskontorets upphandlingsenhet. För att fånga berörda intressenter inom staden bör en samverkansgrupp med representanter från stadens upphandlande enheter på fastighets- och gatukontoret, serviceförvaltningen och

stadskontoret etableras.

För att kunna attrahera rätt kompetens till uppdraget behöver staden rekrytera långsiktigt. Förslaget är att funktionen därför bör därför inrättas permanent och finansieras genom kommunbidrag. Kostnaden för inrättandet av funktionen beräknas till 4 500 000 kronor per år. Kommunstyrelsen föreslås få ett utökat kommunbidrag om 3 500 000 kr för uppföljningsfunktionen på stadskontoret. Förslaget är också att tekniska nämnden och servicenämnden tillförs 500 000 tkr vardera i utökat kommunbidrag för att kompensera för de resurser som nämnderna behöver avsätta för samverkan med stadskontorets uppföljningsfunktion.

Ansvariga

Anna Westerling Ekonomidirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör