



LOs upphandlingsguide



© Landsorganisationen i Sverige 2023

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-566-3612-7

LO 23.09 1 000

Innehåll

LOs upphandlingsguide	5
Vad är offentlig upphandling?	7
Arbetsrättsliga villkor	9
2.1 Vilka krav ska en upphandlande myndighet ställa?	10
2.2 Vilka krav kan en upphandlande myndighet ställa?	12
Upphandla rätt och hållbart hela vägen – fem punkter för bättre upphandlingskontroll	16
Upphandlingsprocessen i 3 steg	26
Steg 1. Den förberedande delen	27
Steg 2. Upphandlingsdelen	29
Steg 3. Leveransdelen	30
Bilaga 1: De grundläggande upphandlingsprinciperna	32
Bilaga 2: Riskbranscher	35
Källor	36

LOs upphandlingsguide

SYFTET MED DENNA GUIDE är att beskriva hur en upphandling går till, vilka arbetsrättsliga krav som *ska ställas*, vilka krav som *kan ställas* samt lyfta fram och ge vägledning kring *hur* de ställda kraven kan följas upp. Det är av yttersta vikt att de upphandlande myndigheterna blir bättre på att ställa arbetsrättsliga krav och sedan följa upp sina krav för att skapa sund konkurrens mellan företagen och säkerställa goda arbetsvillkor för de som utför jobbet.

Den offentliga upphandlingen kan vara ett kraftfullt verktyg för att få ordning och reda på både arbetsmarknaden och på våra skattepengar. Utan god kontrollverksamhet ökar risken för att oseriösa och kriminella aktörer blir leverantörer av offentligt upphandlade varor, tjänster och entreprenader. Med tanke på att det endast är 35 procent av de upphandlande myndigheterna som följer upp sina ställda krav i dag behöver mer göras.¹

Målet med guiden är att arbetsrättsliga krav ska ställas och följas upp i alla upphandlingar. Det finns alltid en risk för snedvriden konkurrens och dåliga arbetsvillkor. LO vill att guiden ska nå dig som är ansvarig politiker eller som på annat sätt vill säkerställa att en upphandlande myndighets upphandlingar bidrar till schysta arbetsvillkor, sund konkurrens och ett stopp för oseriösa och kriminella företag i offentlig upphandling.

Har du frågor om innehållet?

Mejla dina frågor till:
upphandling@lo.se

¹ Nationella upphandlingsrapporten 2023 (upphandlingsmyndigheten.se).

Guiden ska läsas som en introduktion till att förstå:

- Vad en upphandling är – guidens första del.
- Vilka krav som ska ställas och vilka som kan ställas för en schyst upphandling – guidens andra del.
- Hur de ställda kraven ska följas upp för att främja god kvalitet på det som köpts in samt att de som utför arbetet har bra arbetsvillkor² – guidens tredje del.
- Hur upphandlingsprocessen ser ut – guidens fjärde del.

Det är viktigt att komma ihåg att upphandlingar som görs av privata företag inte omfattas av detta regelverk, eller denna guide, och därför ser den processen ofta helt annorlunda ut.

² För mer fördjupad läsning se OFRs och upphandlingsmyndighetens hemsida.

1. Vad är offentlig upphandling?

ALLA OFFENTLIGA ORGANISATIONER som använder sig av lagen om offentlig upphandling (LOU) kallas för upphandlande myndigheter enligt lagen. Därför har vi valt att använda uttrycket också i denna guide.³ Offentlig upphandling beslutas av ansvariga politiker och utförs i regel av upphandlande tjänstemän i den upphandlande myndigheten. Det finns cirka 3 800 upphandlande myndigheter i Sverige som gör en eller flera upphandlingar per år med våra gemensamma skattemedel. Det sammanlagda värdet för Sverige, som i jämförelse med många andra EU-länder upphandlar mycket, var 803 miljarder kronor 2021. Det är framför allt kommuner, regioner och stora beställande myndigheter som till exempel Trafikverket som står för de stora summorna.

En reglerad inköpsprocess

Offentlig upphandling är en reglerad inköpsprocess som implementerats i Sverige via EU-direktiv. Det senaste direktivet blev klart 2016 och tar mer social hänsyn gällande till exempel arbetsvillkor och miljö än tidigare EU-direktiv. Det nya regelverket började gälla i Sverige den 1 juni 2017.

EU är tydliga med att det nya regelverket **inte** enbart ska fokusera på lägsta pris i upphandlingen utan även ta hänsyn till andra aspekter som sedan ska vägas samman vid värderingen av de anbud som kommer in i upphandlingsprocessen.⁴

3 Regelverket för upphandling omfattar även "Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster" (LUF), "Lagen om upphandling av koncessioner" (LUK) samt "Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet" (LUF5). För vidare läsning om de delarna vänligen se Upphandlingsmyndighetens hemsida: Om regler för offentlig upphandling | Upphandlingsmyndigheten.

4 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/gora-affarer-med-offentlig-sektor/anbuden-provas/>.

Detta har gett politikerna mycket bättre möjligheter att ta ansvar för att genomföra mer socialt hållbara upphandlingar av högre kvalitet. Något som de kan göra genom att fatta beslut om att de ansvariga tjänstemännen ska genomföra en upphandling som beslutats av de ansvariga politikerna.

Den svenska arbetsmarknaden regleras främst i kollektivavtal, alltså genom förhandlingar mellan arbetsgivare och fackföreningar. För att en myndighet ska kunna ställa rätt villkor måste villkoren hämtas ur det kollektivavtal som är tillämpligt på arbetet som ska upphandlas. Om det inte är tydligt vilket kollektivavtal och därmed vilka villkor som gäller behöver myndigheten fråga den fackliga organisationen om vägledning.

Den svenska modellen

Den svenska modellen bygger på att arbetsgivare och fackföreningar kommer överens om vilka villkor som ska gälla i kollektivavtal. Om en upphandlande myndighet inte lyckas ställa och följa upp arbetsrättsliga krav i nivå med kollektivavtalen, så innebär det en *konkurrensnackdel* för leverantörer med kollektivavtal. Brist på kontroll och uppföljning av leverantörerna skapar incitament för oseriösa aktörer att delta i offentlig upphandling på bekostnad av seriösa företag med kollektivavtal.

2. Arbetsrättsliga villkor

DET FINNS ARBETSRÄTTSLIGA KRAV som en upphandlande myndighet enligt lagen ska ställa när det är behövt, och krav som den upphandlande myndigheten kan ställa. När Sverige implementerade det nya upphandlingsdirektivet beslutade riksdagen att den upphandlande myndigheten **alltid** kan ställa arbetsrättsliga krav i offentlig upphandling. Vilka krav som kan ställas får inte bryta mot de fem upphandlingsprinciperna samt att kraven behöver ha en koppling till det som upphandlas.⁵

Upphandlingspolicy

För att minimera riskerna för fusk och brott vid offentlig upphandling bör en upphandlande myndighet ha en tydlig upphandlingspolicy som ålägger förvaltningen att följa kraven i denna guide. En sådan policy kan fastställa att det som huvudregel alltid är behövt att ställa arbetsrättsliga krav. Upphandlingspolicyen kan också fastställa att de frivilliga uteslutningsgrunderna alltid ska tillämpas om det finns fog för det.

⁵ Se bilaga 1 samt <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/de-grundlaggande-upphandlingsprinciperna/>.

2.1 Vilka krav ska en upphandlande myndighet ställa?

I framtagandet av upphandlingsdokumentet⁶ ska den upphandlande myndigheten ställa arbetsrättsliga krav på *lön, arbetstid* och *semester* enligt tillämpligt centralt kollektivavtal om det finns en risk för *oskäligen arbetsvillkor*.

I de flesta branscher där risken för oskäligen arbetsvillkor är stor har arbetsmarknadens parter tillsammans med Upphandlingsmyndigheten tagit fram arbetsrättsliga villkor gällande lön, arbetstid och semester.⁷ Det finns alltid risk för oskäligen arbetsvillkor inom LOs yrkesområden med mängder av exempel inom till exempel bygg och anläggning, städ, skolskjuts och färdtjänst.⁸

När leverantörer som vinner upphandlingar inte har, eller inte avser följa, kollektivavtalen och de lagar och regler som vi gemensamt kommit överens om på svensk arbetsmarknad dumpas både konkurrensvillkoren och arbetsvillkoren och alla blir förlorare. Därför är det så viktigt att den upphandlande myndigheten tar ansvar för att ställa krav på goda arbetsvillkor.

Det är den upphandlande myndighetens ansvar att inte göra affärer med oseriösa och kriminella leverantörer. Rätt ställda krav



Det är mycket svårt om den upphandlande myndigheten väljer leverantörer som är oseriösa eller kriminella och som har satt i system att utnyttja arbetstagare som inte kan eller vågar organisera sig fackligt.

6 Upphandlingsdokumenten är de dokument en upphandlande organisation använder för att beskriva och fastställa innehållet i en upphandling. De innehåller all relevant information för att leverantörer ska kunna lämna anbud som matchar det som efterfrågas. Med nya LOU ersattes begreppet *Förfrågningsunderlaget* med begreppet upphandlingsdokument. Se <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/> för mer information.

7 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/livsmedel-och-maltidstjanster/arbetsrattsliga-villkor-baserat-pa-kollektivavtal/> se även denna länk för samtliga hållbarhetskriterier: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/>.

8 Se bilaga 2.

med effektiva kontroller avskräcker de aktörer som inte avser att fullfölja kontraktet och istället utnyttja den offentliga upphandlingen för andra syften.

Det är den fackliga organisationens uppdrag att organisera medlemmar på företaget och säkerställa att kollektivavtal tecknas och följs. Det är mycket svårt om den upphandlande myndigheten väljer leverantörer som är oseriösa eller kriminella och som har satt i system att utnyttja arbetstagare som inte kan eller vågar organisera sig fackligt. Olika branscher och olika typer av leveranser kräver olika typer av krav för att säkerställa att kontraktet fullföljs med hög kvalitet av seriösa och kunniga företag som erbjuder sina anställda goda arbetsvillkor. För att den upphandlande myndigheten ska göra en så bra upphandling som möjligt anser LO att politiker och tjänstemän ska bjuda in fackförbunden tidigt i upphandlingsprocessen. Den fackliga organisationen är bransch-kunnig och vet vad som krävs för att det ska bli en bra och hållbar leverans, därför är den en ovärderlig samarbetspartner vid offentlig upphandling.

17 kap. 2 § LOU

En upphandlande myndighet ska, om det är behövligt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om lön, semester och arbetstid som arbetstagarna som ska utföra arbetet enligt kontraktet minst ska tillförsäkras.

Myndigheten ska också kräva att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet uppfyller de villkor som har ställts enligt första stycket.

2.2 Vilka krav kan en upphandlande myndighet ställa?

Föregående avsnitt handlade om vilka krav som ska ställas vid offentlig upphandling. Följande avsnitt handlar om vilka krav som är *möjliga* att ställa. Möjligheterna att ställa arbetsrättsliga krav går mycket längre än de krav som ska ställas. Det finns i princip väldigt få hinder för vilka krav som är möjliga att ställa enligt LOU.

LO anser att kraven nedan alltid ska finnas med i upphandlingsdokumentet för att säkerställa att de som utför arbetet har goda arbetsvillkor enligt den norm som finns på svensk arbetsmarknad.

➤ Ett fullgott arbetsmarknadsförsäkringspaket inklusive avtalspension

Alla som arbetar ska ha ett bra försäkringsskydd samt avtalspension. Det är viktigt att vara försäkrad om olyckan är framme eller vid föräldraledighet. Detsamma gäller med avtalspensionen som vid pension blir en stor och betydande del av den totala pensionskakan. Denna typ av försäkringspaket har samtliga anställda med kollektivavtal inom LOs område genom Foras försäkringspaket. Paketet kan även tecknas av företag som inte har kollektivavtal och innehåller:

- Sjukförsäkring.
- Försäkring om arbetsbrist (Avgångsbidrag vid uppsägning på grund av arbetsbrist).
- Föräldrapenningtillägg.
- Arbetskadeförsäkring.
- Tjänstegrupplivförsäkring.
- Avtalspension – krav på avtalspension på minst 4,5 procent av lönesumman.

- Krav på att leverantören säkerställer god arbetsmiljö för de som utför jobbet
 - Schema och arbetstider som följer arbetstidslagen. Observera att det råder **nattarbetstidsförbud** i Sverige mellan midnatt och klockan 5.00. Arbetsgivare kan få dispens genom ansökan från Arbetsmiljöverket alternativt genom kollektivavtal och förhandling med facklig organisation.
 - Säkra arbetsplatser enligt rådande arbetsmiljölagstiftning.
 - Skyddskläder inklusive skyddsskor.
 - Skyddsutrustning.
 - Krav på systematiskt arbetsmiljöarbete.
 - Krav på arbete med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen.
 - Lunch-/fikaum, omklädningsrum med dusch samt toalett.

➤ Krav på yrkeskunnande för att kunna fullgöra kontraktet
Många tjänster och byggtreprenader kräver mycket goda kunskaper i hur branschen fungerar, hur projekt genomförs inom tids- och budgetramar samt arbetstagare med mycket goda yrkeskvalifikationer.

Det finns en problematik med att vissa anbudsgivare inte har de kvalifikationer som krävs för att fullgöra kontraktet när de lämnar anbudet. Något som kan leda till att den anbudsgivare som vinner kontraktet inte har den kunskap som krävs för att fullfölja kontraktet. För att undvika detta ska den upphandlande myndigheten säkerställa att anbudsgivaren kan fullgöra kontraktet vid tilldelning. Kräv därför alltid att:

- Leverantören kan uppvisa och styrka de kompetenser, kvalifikationer och intyg som krävs för att fullgöra kontraktet redan i anbudsförfarandet. Det kan till exempel röra sig om gesällbrev,

- yrkesbevis, körkort och nödvändiga certifikat för att få utföra olika arbeten som till exempel elarbeten⁹ eller sprängarbeten¹⁰.
- Om det i lag eller föreskrifter finns krav på att de som utför tjänsten eller byggentreprenaden har vissa kvalifikationer och intyg så ska dessa visas upp och styrkas.
 - Använd referenser på tidigare genomförda projekt.
- Krav på att leverantören har en viss andel egen personal och begränsade underleverantörsled
- Kräv att anbudsgivarna ska redogöra för om de ska använda egen personal, inhyrd personal, utstationerad personal eller annat företags personal för att fullgöra kontraktet. Om leverantören anlitar andra aktörer, till exempel underleverantörer, för att fullgöra kontraktet, ska även deras kompetenser och kvalifikationer redovisas och verifieras. De arbetsrättsliga krav som ställs på huvudleverantören ska också gälla för huvudentreprenörens underleverantörer samt eventuella underentreprenörers underentreprenörer.
 - Samtliga underleverantörer ska redovisas av leverantören och godkännas av den upphandlande myndigheten innan arbetet påbörjas, om underleverantörer tillkommer under kontraktets löptid så ska dessa godkännas efter hand.
 - Krav på att underleverantörer i tredje led och nedåt inte ska tillåtas för att undvika långa leverantörskedjor.

9 Se arbetsmiljöverkets hemsida för mer information: <https://www.av.se/produktion-industri-och-logistik/elsakerhet/#5>

10 Se arbetsmiljöverkets hemsida för mer information: <https://www.av.se/produktion-industri-och-logistik/sprangarbete>

- Krav på avtalad transparens och tillgång till leverantörens anställda och underleverantörer

För att säkerställa att kontraktet följs krävs mycket goda system och rutiner som beställare och leverantör är överens om. Det kan till exempel handla om hur leverantören ska lämna uppgifter som säkerställer att arbetsvillkor enligt kontraktet uppfyllts eller hur trygg och säker arbetsmiljö enligt bransch- och partsstandard kan redovisas. För att säkerställa att beställaren kan göra oannonserade arbetsplatskontroller kan det krävas en överenskommelse om detta mellan beställare och leverantör. Kräv därför att:

- Beställaren får tillgång till nödvändig information om samtliga anställda som arbetar med att fullfölja kontraktet.
- Leverantören vid användande av underleverantörer kan uppvisa avtal och andra handlingar som möjliggör att beställaren får tillgång till information om samtliga underleverantörer och deras anställdas arbetsvillkor och kvalifikationer.

- Krav på förbud mot kontant betalning

- Betalning av löner ska ske till bank eller motsvarande. Kontant betalning får inte förekomma.

Kontrollerbara krav

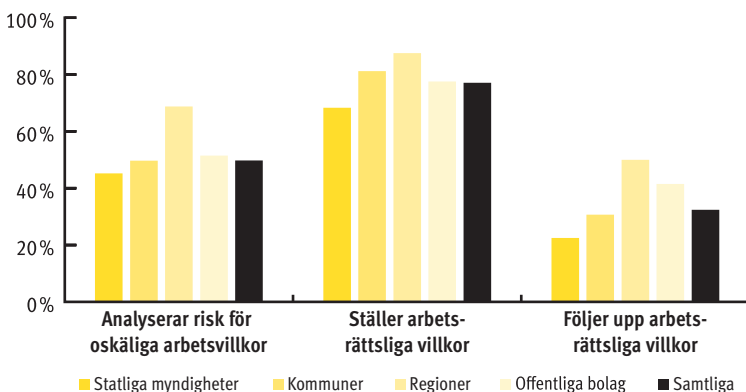
Kraven ska kunna mätas och kontrolleras. Den upphandlande myndigheten måste därför utforma kontrakten så att de får tillgång till relevanta uppgifter och kan göra arbetsplatskontroller.

3. Upphandla rätt och hållbart hela vägen – fem punkter för bättre upphandlingskontroll

NÄR DEN UPPHANDLANDE MYNDIGHETEN gör en upphandling är det viktigt att ställa tydliga krav. Men det räcker inte med att ställa krav. Dessa krav måste sedan följas upp så att kontraktsbrott av olika slag inte lönar sig.

För att säkerställa att leverantörerna kan och vill följa kontraktet ska den upphandlande myndigheten ha god koll på vem den gör affärer med.¹¹ En god kännedom av anbudsgivarna försvårar även för oseriösa och kriminella aktörer att delta i affären. När Upphandlingsmyndigheten frågade 800 upphandlande myndigheter hösten 2022 om hur de arbetar med arbetsrättsliga villkor

Upphandlade myndigheters arbete med arbetsrättsliga villkor



Källa: Den nationella upphandlingsenkäten 2022, Upphandlingsmyndigheten.

¹¹ Se Ekobrottsmyndighetens vägledning: <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/wp-content/uploads/2022/08/vagledning-forebygg-arbetslivskriminalistet-genom-upphandling-anpassad.pdf>.

visade undersökningen att det återstår mycket arbete för samtliga delar av upphandlingssverige.

Upphandlingsmyndighetens undersökningen visar tydligt att det är för få upphandlande myndigheter som gör vad de kan göra för att bidra till en fungerande offentlig upphandling i Sverige. Något som bidrar till att skattepengarna riskerar att används på ett ineffektivt sätt och bidrar till dumpade arbetsvillkor, dåliga konkurrensmöjligheter för seriösa företag och en sämre leverans för skattebetalarna. LO anser att denna risk måste minimeras och därför måste de upphandlande myndigheterna förbättra sina arbetssätt och sin roll som beställare.

LO vill uppmana samtliga upphandlande myndigheter (statliga myndigheter och verk, kommuner och regioner samt övriga aktörer som gör offentliga upphandlingar) att gå igenom dessa fem punkter i uppstartsfasen av varje ny upphandling för att minska risken för fusk, utnyttjande och kriminalitet i samband med offentliga upphandlingar.

1. Vilka ska uteslutas från upphandlingen?
2. Hur ska de ställda kraven följas upp?
3. När ska leverantören uppvisa att kontraktsvillkoren följs?
4. Vem ska följa upp kontraktsvillkoren?
5. Vad händer när leverantören inte lever upp till kontraktet?

3.1 Vilka ska uteslutas från upphandlingen?

Dagens upphandlingsregelverk ställer krav på att vissa leverantörer ska uteslutas från upphandlingsförfarandet (de obligatoriska uteslutningsgrunderna). Även andra uteslutningsgrunder får tillämpas av den upphandlande myndigheten (de frivilliga uteslutningsgrunderna). Det är vanligt att uteslutningsgrunderna tillämpas då anbud kommit in till myndigheten men de kan an-

vändas under hela kontraktstiden, därför behöver kontraktets efterlevnad kontrolleras under hela dess löptid¹².

- Följande brott ska enligt LOU leda till obligatorisk uteslutning och är därmed tvingande:
 - Organiserad brottslighet.
 - Mutbrott (bestickning).
 - Bedrägeri.
 - Penningtvätt.
 - Finansiering av terrorism.
 - Terroristbrott.
 - Människohandel.

- Betalning av skatter och sociala avgifter

Det finns även en möjlighet att utesluta en leverantör som inte har fullgjort sina skyldigheter vad gäller betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter:

- Om denna brist har fastställts i en dom eller beslut som vunnit laga kraft ska leverantören uteslutas.
- Det finns ingen uttrycklig tidsgräns för hur länge en sådan händelse kan ligga till grund för uteslutning.

- Om den upphandlande myndigheten vill kan de frivilliga uteslutningsgrunder användas

En nyhet sedan 2017 är att en leverantör kan uteslutas om den inte följer tillämpliga arbetsrättsliga regler. En annan viktig frivillig uteslutningsgrund är om leverantören rapporterar felaktiga uppgifter eller inte rapporterar några uppgifter alls till den upphandlande myndigheten.

¹² Läs mer om uteslutningsgrunderna här: Uteslutning av leverantörer vid offentlig upphandling | Upphandlingsmyndigheten

Frivilliga uteslutningsgrunder

De frivilliga uteslutningsgrunderna tar sikte på förtroendet mellan myndigheten och leverantören, om det förbrukas i samband med att en frivillig uteslutningsgrund uppfylls, då kan myndigheten utesluta leverantören. Den upphandlande myndigheten behöver inte specificera de frivilliga uteslutningsgrunderna i upphandlingsdokumenten för att de ska vara tillämpbara, eftersom de framgår av lagtext. Men för tydlighetens skull är det alltid eftersträvansvärt att vara så tydlig och transparent som möjligt.

Med anledning av detta bör följande tydligt framgå i upphandlingsdokumentet:

- Kommer den upphandlande myndigheten använda sig av frivilliga uteslutningsgrunder för att förkasta anbud från oseriösa och kriminella aktörer?
- Vilka uteslutningsgrunder kommer användas i upphandlingen?

3.2 Hur ska de ställda kraven följas upp?

De krav som ställs i upphandlingsdokumentet ska också tas med in i kontraktet med leverantören. Därför är det av stor betydelse kraven blir bra, ändamålsenliga och kan följas upp. Samtliga krav som ställs i upphandlingsdokumentet ska börja följas upp när kontraktet påbörjats.

Den upphandlande myndigheten ska ha en plan och strategi för följande frågor i varje enskild upphandling:

- **Vilka** krav ska ställas för att det ska bli en bra leverans med god kvalitet och goda arbetsvillkor gällande just denna upphandling?
- **Hur** ska leverantören/leverantörerna uppvisa att de följer de uppställda kraven?
- **Vilka** uppgifter ska myndigheten få tillgång till och hur?
- **Hur** kommer den **upphandlande myndigheten** säkerställa att de får den vara, tjänst eller byggentreprenad som upphandlats?

Kontrollera avtalsenliga villkor

Om den upphandlande myndigheten ställer krav på att vissa kollektivavtalsenliga villkor ska följas kan leverantören och dess underleverantörer följa dem genom att antingen ha ett kollektivavtal eller kunna visa att de tillämpar villkor som ligger i nivå med kollektivavtalet på andra sätt som beställaren bestämmer.

3.3 När ska leverantören uppvisa att kontraktsvillkoren följs?

Den upphandlande myndigheten behöver även beskriva när leverantören ska uppvisa att kontraktsvillkoren följs. Detta är ett sätt för de ansvariga politikerna och tjänstemännen att säkerställa att det som beställts levereras enligt kontraktet.

- Hur ofta ska återrapportering ske?
 - Kvartalsvis.
 - Slumpvis.
 - Etappvis.
 - Vid avvikelser.

- På vilket sätt ska återrapporteringen ske?
 - Skriftligt.
 - Besök.
 - Arbetsplatskontroll.
 - Samtal.
 - Annan form av återrapportering.

3.4 Vem ska följa upp kontraktsvillkoren?

Det är även viktigt att uppge **vem** som ska ansvara för den uppföljning som ska ske och vilken typ av tillgång de ska ha till leverantörens dokumentation gällande till exempel löneutbetalningar. Något som även underlättar när kontrollerna kommer i gång. Det bör tydligt framgå av upphandlingsdokumentet:

- Hur ska den upphandlande myndigheten säkerställa att de uppgifter som krävs för kontrollen kan delas av leverantören?
 - Skriv tydliga ska-krav kring vad som är obligatoriskt för leverantören att lämna ut till beställaren samt vad som kan komma att krävas av leverantören från beställaren vid behov.

- Vem som kommer utföra kontrollerna:
 - Beställaren själv.
 - Huvudleverantören, vid kontroll av underleverantörer.
 - Ett företag som arbetar med företagskontroller.
 - En kombination av olika aktörer och beroende på bransch och värdet på upphandlingen.

- Vem som ska ta emot informationen av kontraktsbrott, oegentligheter eller brott.

Leverantörens skyldighet att lämna nödvändiga uppgifter för kontroll

För att kunna följa upp kontraktsvillkoren ska det tydligt framgå att leverantören är skyldig att lämna nödvändiga uppgifter för efterkontroll till beställaren. Uppgifterna ska även få behandlas av tredje part om den upphandlande myndigheten väljer att låta en extern aktör sköta leverantörskontrollen.

3.5 Vad händer när leverantören inte lever upp till kontraktet?

Ett sätt att styra leverantörerna på är att föra in olika typer av sanktioner i kontraktet. Sanktionerna kan vara av skiftande karaktär och ha olika syften, men vanligtvis bör det finnas en trap- pa av eskalerande sanktioner som syftar till att få leverantören att följa kontraktet.

Tyvärr finns det inte alltid en väl genomtänkt plan hos den upphandlande myndigheten om vilka sanktioner som finns och när de ska användas, hur de ska användas och vilken verkan de är tänkta att ge. Med anledning av detta ska upphandlaren redan innan upphandlingen påbörjas tänka igenom hur fel och oegentligheter ska hanteras under kontraktstiden. Följande frågor kan fungera som vägledning i detta arbete.

- Vad händer om leverantören/leverantörerna eller deras underleverantörer bryter mot de villkor som ställts upp i kontraktet?
 - Ingenting.
 - Möte med information om vilket/vilka kontraktspunkter som brutits mot och när de ska vara åtgärdade.
 - Skriftlig varning.
 - Viteskrav.
 - Hävning av kontraktet.

- Vad händer om leverantören eller dennes underleverantörer upprepande gånger bryter mot de villkor som ställts upp i kontraktet?
 - Ingenting.
 - Ännu strängare viten.
 - Hävning av kontraktet och skadeståndskrav.

- Vad händer om leverantören eller dennes underleverantörer bryter mot de lagar och regler som finns på svensk arbetsmarknad? Några vanliga exempel på arbetslivskriminalitet:
 - Brott mot nattarbetstidsförbudet.
 - Arbeta för mycket utan dygnsvila.
 - Arbeta för mycket utan veckovila.
 - Brott mot jordabalken (bostäder vid arbete).
 - Arbetsmiljöbrott avseende bristande skyddsutrustning etcetera.
 - Brott mot utlänningslagen.
 - Brott mot utstationeringslagen.
 - Arbetskraftsexploatering.
 - Brott mot kör- och vilotidsregler.
 - Brott mot skattförfarandelagen och annan ekonomisk brottslighet.
 - Välfärdsbrottslighet som till exempel assistansbrott, utnyttjande av odeklarerad arbetskraft för möjliggörande av felaktig inkomstdeklaration med syfte att utnyttja olika bidrag och förmåner med hjälp av SGI, eller felaktiga inkomstdeklarationer för att berättigas till pension.
 - Urkundsförfalskning (felaktig användning av olika identitetshandlingar och intyg såsom körkort och ID06-kort).
 - Brott mot F-skattesystemet genom användande av falska egenföretagare.

- Vad händer om huvudmannen använder det kontrakterade företaget som brottsverktyg:
 - Genom olika bedrägeriupplägg.
 - Genom kontraktsbrott gentemot den upphandlande myndigheten?
 - Genom att på ett systematiskt sätt byta ut styrelsen, byta ägare på företaget eller byter ut vilket land företaget har säte i för att kunna få olika typer av fördelar?

- Plan för andra leverantörer?
- För att kunna använda uteslutning av en leverantör som bryter mot kontraktet bör den upphandlande myndigheten noga utreda vad som händer vid en uteslutning av en leverantör.
- Finns det till exempel en möjlighet att öppna upp för fler leverantörer vid större upphandlingar så risken att bli beroende av en stor leverantör minskar.

En bättre offentlig affär

Om dessa fem punkter används i framtagandet av upphandlingsdokumentet kommer en bättre offentlig affär med sund konkurrens mellan företag och schysta villkor för de som jobbar med leveransen av det som köpts av våra gemensamma skattepengar bli möjlig.

4. Upphandlingsprocessen i 3 steg

I DENNA GUIDE har LO presenterat vilka krav som ska ställas, vilka krav som kan ställas och hur de ska följas upp. Slutligen kommer nu upphandlingsprocessen att beskrivas. En Upphandlingsprocess kan se olika ut beroende på vem som upphandlar och vad som ska upphandlas men kan i huvudsak delas in i tre steg:

1. Den förberedande delen där frågan om en upphandling över huvud taget ska göras behandlas, vad som i så fall ska upphandlas, vilka krav som ska ställas och vilka uppföljningsmetoder som ska säkerställa leveransen beslutas.
2. Upphandlingsdelen där upphandlingsdokumenten skickas ut, anbudet kommer in och beslut om vem som ska få genomföra leveransen fattas.
3. Leveransdelen där avtalsteckning sker, leveransen genomförs av leverantören och följs upp och utvärderas av den upphandlande myndigheten.

Eftersom många beslut måste tas tidigt i processen är det av stor vikt att den fackliga organisationen bjuds in direkt när processen drar i gång. Ansvariga politiker bör rådgöra med facket om huruvida en verksamhet eller tjänst överhuvudtaget ska upphandlas eller om den kan göras bättre i egen regi. Med hjälp av facket kan den upphandlande myndigheten också säkerställa framtagandet av ett upphandlingsdokument som ställer relevanta arbetsrättsliga krav samt andra krav som möjliggör en bra leverans av det som ska upphandlas.

Steg 1. Den förberedande delen

1.1 Planera, kartlägga och analysera vad den upphandlande myndigheten behöver få levererat. Det kan till exempel handla om att utreda följande:

- Vad behöver levereras? Till exempel städtjänst, hemtjänst eller en ny skolbyggnad?
- Vad är det uppskattade värdet på upphandlingen?
- Har detta upphandlats tidigare eller är det första gången?
- Om den upphandlande myndigheten upphandlat detta tidigare hur gick det med leveransen då, vad säger utvärderingen?
- Finns det vägledning hos Upphandlingsmyndigheten som kan underlätta planeringen och analysen?¹³
- Har den upphandlande myndigheten en ny upphandlingspolicy eller upphandlingsstrategi som ska styra upphandlingsprocessen?
- Vilket sätt är lämpligast att upphandla på?

1.2 Politiskt beslut fattas om att upphandla och vilka ramar för upphandlingen som ska gälla. Detta beslut fattas utifrån det underlag som tjänstemännen tagit fram, men det är ofta lika mycket ett utfall av olika politiska processer och övertygelser. Dessa beslut påverkas och formas genom olika former av opinionsbildande aktiviteter.

1.3 Upphandlingsdokumentet tas fram av tjänstemännen i den upphandlande myndigheten och kommer sedan vara styrande för resten av upphandlingsprocessen och hela leveranstiden. Det som inte står i upphandlingsdokumentet kan vara svårt att kräva som beställare i efterhand. Därför är denna del av upphandlingsprocessen nyckeln till en bra leverans.

13 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/>.

Genom att ställa sociala¹⁴ och miljömässiga¹⁵ krav på leverantören som till exempel arbetsrättsliga villkor och krav på en säker arbetsmiljö ökar möjligheten för seriösa och långsiktiga företag med kollektivavtal att delta i upphandlingen och lägga ett vinnande anbud. De krav som kan ställas för att säkerställa att de som fullföljer kontraktet har goda arbetsvillkor finns i kapitel 2 i denna guide. För att kraven ska bli bra utformade och enkla att följa upp ska den fackliga organisationen eller organisationerna bjudas in att vara delaktiga i framtagandet av arbetsrättsliga villkor. Om det finns osäkerhet om vilket fackförbund som ska kontaktas kan LO vara behjälpliga med detta.

1.4 Annonseringen av upphandlingen påbörjas när upphandlingsdokumentet är klart. LO rekommenderar att politiker får möjligheten att i denna del av processen godkänna upphandlingsdokumentet. Upphandlingen annonseras sedan genom ett speciellt annonsverktyg så att alla som är intresserade av upphandlingen kan ta del av den. Verktygen är kostnadsfria och öppna för alla att använda¹⁶.

14 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/>.

15 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/miljomassigt-hallbar-upphandling/>.

16 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/annonsera/>.

Steg 2. Upphandlingsdelen

2.1 Anbud inkommer till den upphandlade myndigheten under anbudstiden och de tas emot fram till aviserad stopptid. Hur många anbud som kommer in varierar stort mellan olika upphandlingar. Under 2022 inkom i genomsnitt fem anbud per upphandling i Sverige.

2.2 Leverantörer utesluts. Enligt lagstiftningen ska vissa leverantörer uteslutas med stöd av de *obligatoriska uteslutningsgrunderna*. Den upphandlande myndigheten kan även använda sig av de *frivilliga uteslutningsgrunderna* för att utesluta en leverantör. De frivilliga uteslutningsgrunderna kan vara ett kraftfullt verktyg för att inte släppa in oseriösa och kriminella leverantörer som på olika sätt gjort sig skyldiga till brott eller annan misskötsel.

2.3 Anbudena utvärderas, samtliga anbud öppnas på en bestämd tid på för att sedan utvärderas. Onormalt låga anbud granskas och förkastas.

2.4 Det bästa anbudet väljs. Det finns flera sätt att komma fram till det "ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet." Vanligtvis används en kombination av olika krav och pris. För att kunna jämföra pris och kvalitetskrav viktas kvalitetskraven. Det vill säga, de tilldelas ett fiktivt pengavärde. För att det ska löna sig att uppfylla kvalitetskraven är det viktigt att dessa viktas tungt relativt till priset. För att få en bra leverans är det exempelvis viktigt att här ställa krav på personalens yrkeskvalifikationer. Ju bättre utbildning och yrkeslivserfarenheter personalen har desto bättre blir varan, tjänsten eller byggentreprenaden som ska inhandlas.

2.5 Avtalsspärr – Enligt regelverket ska spärrarna vara minst 10 dagar och under den perioden får den upphandlande myndigheten

inte ingå avtal. Under avtalsspärren kan leverantörer ansöka om överprövning av upphandlingen hos förvaltningsrätten.

Överprövningar och överklagningar är vanliga och kan kraftigt förlänga upphandlingsprocessen och därmed försena den planerade leveransen. Med anledning av detta är det av stor betydelse att upphandlaren redan från början räknar med förseningar av tilltänkt startdatum.

Steg 3. Leveransdelen

3.1 När avtalsspärren hävs sker avtalsteckning och leveransen kan påbörjas. Ett påskrivet kontrakt betyder att leverantören är **skyldig** att leverera utifrån de krav som den upphandlande myndigheten och leverantören kommit överens om.

3.2 I samband med uppstarten ska leverantören redovisa hur den kommer att **fullfölja kontraktet**. Här ska även information om hur kontraktet ska fullföljas med egen personal, utstationerad personal, bemanningspersonal eller med underleverantörer.

Om leverantören ska använda olika aktörer för att fullfölja kontraktet ska det så snart som möjligt redogöras för hur de arbetsrättsliga kontraktsvillkoren ska fullföljas för att undvika kontraktsbrott och arbetslivskriminalitet.

3.3 Från och med att kontraktet är påskrivet och leveransen är i gång ska leverantören/leverantörerna löpande återkoppla till den upphandlande myndigheten.

3.4 Den upphandlande myndigheten påbörjar förvaltningen av det som upphandlats.¹⁷ Dialog och uppföljning är två avgörande verktyg. Det är mycket viktigt att den upphandlande myndigheten genomför arbetsplatskontroller på plats och inte stannar vid skrivbordskontroller.

3.5 I samband med att upphandlingen avslutas ska en utvärdering göras. I och med att utvärderingen ligger till grund för nästa upphandling som ska göras är det viktigt att föra en dialog med den fackförening som har tillämpligt kollektivavtal eller som har rätt att teckna kollektivavtal med leverantören för att få en så god förståelse som möjligt om vad som fungerat bra och vad som kan fungera bättre.¹⁸

¹⁷ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/realisera-avtalet/>.

¹⁸ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/styra-och-leda-inkopsverksamhet/>.

Bilaga 1

De grundläggande upphandlingsprinciperna

DE LAGAR SOM STYR all offentlig upphandling bygger på **fem grundprinciper** som har sin grund i EU-rätten. Bestämmelserna i upphandlingslagarna ska alltid tolkas mot bakgrund av dem.

För att avgöra om en upphandling är förenlig med de grundläggande upphandlingsprinciperna behöver **en bedömning göras i det enskilda fallet**. Bedömningen görs bland annat utifrån vad som upphandlas och vad syftet med upphandlingen är.

1. Principen om icke-diskriminering

Icke-diskrimineringsprincipen innebär att det är förbjudet att diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Den upphandlande myndigheten eller enheten får inte ställa krav som bara svenska leverantörer känner till eller kan klara av att uppfylla. Det gäller även om organisationen inte förväntar sig anbud av några utländska leverantörer. Lokala leverantörer får inte ges företräde.

2. Principen om likabehandling

Likabehandlingsprincipen innebär att leverantörer i lika situationer ska behandlas lika. Alla leverantörer ska exempelvis få samma information vid samma tillfälle. Ytterligare ett exempel är att det inte går att acceptera ett anbud som lämnats in för sent, eftersom samma regler och tidsfrister ska gälla alla.

Principen betyder också att leverantörer i olika situationer ska behandlas olika. Till exempel kan leverantörer behöva visa på olika sätt att de kan leverera det som ska upphandlas.

Undantag från huvudregeln om likabehandling är endast möjliga om det finns sakliga skäl för det.

3. Proportionalitetsprincipen

Med principen om proportionalitet menas att kraven, kriterierna och villkoren i upphandlingen ska vara rimliga i förhållande till det som upphandlas. Kraven ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen. Om det finns flera alternativ bör den upphandlande myndigheten eller enheten välja det alternativ som är minst belastande för leverantörerna.

4. Principen om öppenhet

Öppenhetsprincipen (transparensprincipen) innebär att en upphandlande myndighet eller enhet ska agera på ett öppet sätt. Det handlar exempelvis om att inte hemlighålla uppgifter om upphandlingen.

Upphandlingsdokumenten ska vara förutsebara, det vill säga:

- klart och tydligt formulerade
- innehålla samtliga krav som ställs
- ha information om hur upphandlingen kommer att genomföras.

På så sätt blir det tydligt för leverantörerna på vilka grunder kontrakt kommer att tilldelas. Principen syftar huvudsakligen till att garantera att det inte förekommer någon risk för favorisering eller godtycke från den upphandlande myndighetens eller enhetens sida.

5. Principen om ömsesidigt erkännande

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att bevis, så som intyg och certifikat, som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

Domar som behandlar upphandlingsprinciperna

- HFD 2018 ref. 60 – innebörden av de grundläggande upphandlingsprinciperna vid direktupphandling

- HFD 2018 ref. 14 – exempel på när det kan anses sakligt motiverat att behandla svenska och utländska leverantörer olika
- HFD 2015 ref. 63 – att ge information till anbudsgivare som indikerar uppgift i annat anbud strider mot likabehandlingsprincipen
- EU-domstolens dom C-513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab
 - omständigheten att endast ett fåtal leverantörer uppfyller ett visst krav strider i sig inte mot likabehandlingsprincipen
- Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 1308-18 – exempel på proportionalitetsbedömning i en upphandling
- Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 4031-16 – exempel på att en otydlig hänvisning till en standard i ett krav kan strida mot principen om öppenhet.

Bilaga 2

Riskbranscher

Ekobrottsmyndigheten listar följande branscher som riskbranscher i deras vägledning¹⁹ för att förebygga arbetslivskriminalitet genom upphandling:

- Bygg- och anläggning.
- Lokalvård.
- Tvätterier.
- Bilverkstäder.
- Transporter.
- Restauranger.
- Vård och omsorg.
- Gröna näringar.
- Avfallshantering.

LO delar Ekobrottsmyndighetens bedömning att risken för arbetslivskriminalitet som systematiskt utnyttjande av arbetstagarer och utnyttjande av våra välfärdssystem som extra stor i dessa branscher. Det är alltid den upphandlande myndighetens ansvar att göra en noggrann riskanalys och vara extra vaksam när upphandlingar görs inom riskbranscher.

¹⁹ <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/wp-content/uploads/2022/08/vagledning-forebygg-arbetslivskriminalitet-Kgenom-upphandling-anpassad.pdf>.

Källor

Arbetsmiljöverket

<https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetslivskriminalitet/sa-jobbar-myndigheterna-mot-arbetslivskriminalitet/>

Upphandlingsmyndigheten

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/>
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kunskapsbank-for-offentliga-affarer/publikationer/nationella-upphandlingsrapporten-2023/>

Ekobrottsmyndigheten

<https://www.ekobrottsmyndigheten.se/wp-content/uploads/2022/08/vagledning-forebygg-arbetslivskriminalitet-genom-upphandling-anpassad.pdf>

Offentliganställdas förhandlingsråd

<https://www.ofr.se/document/battre-offentlig-upphandling/>

LOs upphandlingsguide

FLER EXEMPLAR kan beställas från LO-distribution:
<http://www.lo.se/distribution>

www.lo.se

ISBN 978-91-566-3612-7



Trygghet för
vanligt folk



Elektrikerna

f fastighets



FAKDET FÖR SKOGS-, TRÄ-
OCH GRAFISK BRANSCH



HOTELL- OCH RESTAURANGFAKDET



IFMETALL

Kommunal.

Livs

LIVSMEDEL-ARBETAREFÖRBUNDET

Musikerförbundet

MÅLARNALNA

PAPPERS

seko



1897