



Arbetsmiljökrav i offentlig upphandling

Ett verktyg för ett hållbarare arbetsliv?

Författare: Maria Albin

Redaktör: Ninni Norlinder

Kontakt: maria.albin@ki.se, ninni.norlinder@regionstockholm.se

Karolinska institutet & Centrum för arbets- och miljömedicin 2025

Foto framsida: Michael Erhardsson

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	3
Sammanfattning.....	4
1. Bakgrund.....	6
2. Är det rättsligt möjligt att ställa arbetsmiljökrav i offentlig upphandling?.....	9
3. Pilotfall: Arbetsmiljökrav vid upphandling av städning på två sjukhus.....	13
4. Vägen framåt och arbets- och miljömedicinsk expertis som resurs vid upphandling....	21
5. Referenser	22
Bilaga 1 – Krav på arbetsvillkor och arbetsmiljö i respektive upphandling	25

Sammanfattning

Offentlig upphandling är en central del av den svenska ekonomin och har en betydande inverkan på arbetsmarknadens villkor. Det är arbetsgivaren som ansvarar för arbetsmiljön, men i en upphandlad verksamhet påverkas leverantörens förutsättningar för att säkerställa en god arbetsmiljö av de krav som finns i upphandlingen och hur dessa står i proportion till ersättningen. Upphandlingsmyndigheten och Arbetsmiljöverket pekar på att arbetsmiljökrav i offentlig upphandling kan vara ett verktyg för att förbättra arbetsmiljön, särskilt i högriskbranscher som städbranschen, där exempelvis fysiskt krävande arbete och risken för oskäligen arbetsvillkor är vanligt förekommande. Omvänt riskerar avsaknaden av sådana krav att påverka konkurrenssituationen till förmån för aktörer som inte uppfyller arbetsmiljölagstiftningens krav.

Hållbarhetskrav, såsom miljökrav, har tidigare integrerats i upphandlingar men arbetsmiljökrav är fortfarande i stor utsträckning ett outnyttjat verktyg. En rättslig analys visar att det inte finns några formella eller rättsliga hinder för att inkludera arbetsmiljökrav i upphandlingar – tvärtom ger Lagen om offentlig upphandling (LOU) utrymme för att ställa relativt omfattande krav. Exakt vilka krav som kan ställas beror på flera faktorer som bland annat utgår från de grundläggande rättsliga principerna. De mest centrala i relation till arbetsmiljökrav i offentlig upphandling bedöms vara att kraven måste ha en koppling till uppdraget, vara behövliga, proportionerliga, icke-diskriminerande och uppföljningsbara. Med behövliga menas att det ska finnas en påtaglig risk för bristande arbetsmiljö. Proportionerliga innebär att kraven som ställs måste stå i proportion till omfattningen av riskerna och dess konsekvenser. Icke-diskriminerande innebär att kraven måste vara kända och lika för alla potentiella anbudsgivare och inte utformas på ett sätt som ger en otillbörlig fördel till specifika aktörer. Uppföljningsbara innebär att kraven måste vara tydliga, mätbara och möjliga att kontrollera under kontraktperioden.

För att undersöka möjligheterna att positivt påverka arbetsmiljön i riskbranscher vid offentlig upphandling inledde Centrum för arbets- och miljömedicin (CAMM) ett samarbete med Region Stockholms upphandlingsavdelning under 2022 inför upphandling av städning till två av regionens sjukhus. Att ställa arbetsmiljökrav bedömdes vara motiverat utifrån vad som var känt om risker i branschen. Baserat på befintlig kunskap identifierades i dialog med fackliga representanter och upphandlingsavdelningen vilka krav som skulle kunna anses vara behövliga, proportionerliga och möjliga att följa upp. I detta arbete bidrog Centrum för arbets- och miljömedicin med expertkompetens gällande arbetets karaktär, riskprofilen i branschen samt de anställdas sårbarhet avseende arbetsmiljö och hälsa. Upphandlingsavdelningen tog sedan separat ställning till vilka krav som slutligen ställdes. Nedan redovisas dessa krav. Ingen aktör överklagade upphandlingen, och kraven ingår i de två avtal som har tecknats. Avtalen trädde i kraft i augusti 2024.

Krav som inkluderades i upphandlingen

- Krav på arbetsskadeförsäkring och pension i nivå med kollektivavtal (krav på lön, semester, arbetstid enl. kollektivavtal fanns redan)
- Underentreprenörer med samma förhållanden och skydd och i ett av avtalen enbart efter överenskommelse
- Heltid som norm (minst 50% av de anställda)
- Utbildning i arbetsteknik
- Systematiskt och dokumenterat arbetsmiljöarbete i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter
- Personlig skyddsutrustning som är ändamålsenlig för arbetet (skor, handskar)
- Ergonomiskt utformade och ändamålsenliga arbetsredskap
- Tillgång till företagshälsovård för samtliga anställda under hela kontraktstiden för att förebygga hälsorisker.
- Medicinska kontroller i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter
- Samverkan med företrädare för de anställda

Vad händer härnäst?

En viktig fråga är att följa upp efterlevnaden av dessa krav och deras effekt på arbetsmiljön. Utöver detta kommer vi arbeta för att undersöka arbetsmiljökrav i upphandling som ett potentiellt verktyg i fler branscher med stora arbetsmiljörisker. Om resultaten är positiva kan arbetsmiljökrav bli ett centralt verktyg för att förbättra arbetsmiljön och arbetsvillkoren i högriskbranscher. Det kan även indirekt motverka osund konkurrens i dessa branscher

1. Bakgrund

Offentlig upphandling av varor och tjänster utgör med nära 900 miljarder omkring en sjättedel av BNP i Sverige (1). Upphandlingslagstiftningen skall ge skattebetalarna rätt sak till rätt pris och utifrån medborgarnas gemensamma vilja såsom sociala, arbetsmarknadspolitiska och miljöpolitiska mål. Det är arbetsgivaren som ansvarar för arbetsmiljön men i en upphandlad verksamhet kommer förutsättningarna för en leverantör att säkerställa en god arbetsmiljö att påverkas av de krav som finns i upphandlingen och hur dessa står i proportion till ersättningen (2, 3).

Offentlig upphandling är vanligt förekommande inom flera branscher som har identifierats som högriskbranscher när det gäller oskäligen arbetsvillkor, bland annat bygg-, väg- och banarbete, städ-, taxi och tvätteriarbete (4) I dessa branscher finns en risk att företag som följer gällande regelverk påverkas av konkurrens från aktörer som kan erbjuda ett lägre pris genom arbetsvillkor med potentiella arbetsmiljörisker. Avsaknad av tydliga krav i upphandlingar kan därmed potentiellt påverka konkurrenssituationen till förmån för aktörer som inte uppfyller arbetsmiljölagstiftningen. I Almegas enkät till medlemsföretagen 2024 framkom att den vanligaste orsaken till att inte delta i offentlig upphandling var ett alltför stort fokus på lägsta pris och problematiken beskrivs som ökande sedan 2021. I fritextsvar angavs bland annat följande: "Allt fokus på pris kommer göra att vi med kollektivavtal, ISO, säkerhetsföreskrifter inte kommer vilja delta då kommuner enbart fokuserar på lägsta pris. Ohållbart i längden" (5)

Arbetsmiljöverket och Upphandlingsmyndigheten har pekat på offentlig upphandling som ett potentiellt verktyg för att bidra till en god arbetsmiljö, särskilt i branscher där riskerna är som störst för arbetsmiljöbrott. Branscher som pekas ut är hotell- och restaurang, bygg, transport och gröna näringen, till exempel jordbruk, skogsbruk, bärplockning samt städ (6). Trots denna möjlighet har det ännu inte i någon större utsträckning prövats hur detta kan implementeras.

Arbete och arbetslivets villkor är ett av de strategiska områdena för jämlik hälsa (7) och insatser för att säkerställa rimliga arbetsvillkor och en god arbetsmiljö kan bidra till att minska ojämlikhet i levnadsvillkor och hälsa. I Region Stockholms folkhälsopolicy framhålles att "Region Stockholm har också en viktig roll för folkhälsan som ansvarig för medarbetares arbetsmiljö, genom arbete för att stödja arbetsmiljöfrågor för den arbetande befolkningen, samt genom upphandling av varor och tjänster". Mot bakgrund av detta fanns det intresse på Arbetsmedicinska enheten vid Karolinska institutet samt på Centrum för arbets- och miljömedicin, CAMM av att utforska arbetsmiljökrav i offentlig upphandling som ett styrmedel för ett hållbart arbetsliv. Som en del av ett sexårigt forskningsprogram "Ett hållbart nytt arbetsliv – exponering, hälsoeffekter och styrning" undersöktes därför de rättsliga förutsättningarna för att ställa arbetsmiljökrav i offentlig upphandling. Forskningsprogrammet leddes av Maria Albin, professor och överläkare i Arbets- och miljömedicin och medarbetare från CAMM och Arbetsmedicinska enheten ingick. I projektet ledde docent Andrea Sundstrand, Juridicum, Stockholms universitet, analysen av under vilka förutsättningar det är lagligt

möjligt att ställa arbetsmiljökrav i offentlig upphandling. Detta resulterade i publikationer i tidskriften Offentlig upphandling (2, 7).

Under 2022 inledde Centrum för arbets- och miljömedicin, CAMM ett samarbete med Region Stockholms upphandlingsavdelning där ett pilotprojekt genomfördes gällande arbetsmiljökrav vid upphandlingen av städtjänster till två sjukhus i regionen.

Resultaten av dessa två studier bidrar med kunskap om hur arbetsmiljökrav kan formuleras för att uppnå goda arbetsvillkor och stärka arbetsmiljöarbetet i upphandlade verksamheter.



2. Är det rättsligt möjligt att ställa arbetsmiljökrav i offentlig upphandling?

Det finns inte formella eller rättsliga hinder mot att ställa arbetsmiljökrav vid offentlig upphandling, så länge man följer vissa principer. Utifrån EU-domstolens mål Concordia och kapitel 16 i LOU framkommer att man i stort kan ställa vilka krav man vill förutsatt att "kraven har en koppling till föremålet för upphandlingen, inte lämnar öppet för något fritt val för myndigheten, anges i upphandlingsdokumenten eller annonsen, är mätbara, kontrollerbara och förenliga med de grundläggande rättsprinciperna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande" (2, 8). I LOU-direktivet anges också att sociala hänsyn kan tas, där arbetsmiljökrav kan ingå som en del och att det kan beaktas i alla faser av en offentlig upphandling (2, 9).

Det är sedan tidigare känt att det finns möjlighet, och i vissa fall en skyldighet, att ställa krav på arbetsrättsliga villkor vid offentlig upphandling. Denna skyldighet gäller om det bedöms finnas en risk för oskäligen villkor, exempelvis vid upphandling i branscher där arbetslivskriminalitet förekommer. Vad gäller arbetsmiljökrav finns ingen uttalad skyldighet men möjligheten betonas från Arbetsmiljöverket och Upphandlingsmyndigheten (11, 12). Utöver det framhålls vikten av att se till att regelverk och avtal följs i EU-direktivet om upphandling. Detta för att säkerställa att det sker en lämplig integrering av miljö-, social- och arbetsrättsliga krav i offentliga upphandlingsförfaranden (11, 13).

Vilka krav som kan ställas beror på flera faktorer och utgår bland annat från de grundläggande rättsliga principerna. Sammanfattningsvis bedöms nedanstående faktorer särskilt relevanta när arbetsmiljökrav vid offentlig upphandling ska ställas (2, 7).

- Det är möjligt enligt svensk lag och EU-lagstiftning att inkludera arbetsmiljökrav inom ramen för offentlig upphandling. Kraven skall vara:
 - **Behövliga** vilket innebär att det ska finnas en påtaglig risk för en bristande arbetsmiljö.
 - **Proportionerliga** vilket innebär att kraven som ställs måste stå i proportion till omfattningen på riskerna och deras konsekvenser.
 - **Icke-diskriminerande** vilket betyder att kraven måste vara kända och lika för alla potentiella anbudsgivare och inte utformas på ett sätt som ger en otillbörlig fördel till specifika aktörer.
 - **Uppföljningsbara** vilket innebär att kraven måste vara tydliga, mätbara och möjliga att kontrollera under kontraktperioden.
- Sanktioner och upphävande av avtal kan kopplas till uppfyllelsen av kraven.

Möjliga utgångspunkter för bedömning av behövt och proportionalitet

För att bedöma vilka krav som kan anses vara behövt och proportionerliga behöver den upphandlande myndigheten göra en sammanvägd bedömning (2). Det finns ännu inga riktlinjer för hur en sådan bedömning bör göras.

Ett möjligt arbetssätt som användes i vårt pilotprojekt är att göra en sammanvägd bedömning av *branschens riskprofil, arbetets karaktär* och *arbetskraftens eventuella sårbarhet*. Branschens riskprofil inkluderar faktorer såsom förekomst av arbetsmiljöbrister, dokumenterade problem med arbetsrelaterad ohälsa och förekomst av arbetslivskriminalitet. Arbetets karaktär handlar om vilka kända risker som finns i arbetet, exempelvis hög fysisk belastning, exponering för skadliga ämnen eller hög arbetsbelastning. Arbetskraftens sårbarhet kan också vara en relevant faktor, exempelvis om det finns en hög andel arbetstagare med låg sysselsättningskvalitet som innebär en låg sysselsättningstrygghet, otillräcklig inkomst och brist på rättigheter och skydd. Om det finns stora risker och brister kan det finnas skäl att överväga arbetsmiljökrav för att minska risken för skador och ohälsa.

För att säkerställa en välgrundad bedömning kan det vara en fördel att utgå från forskningsbaserad kunskap och involvera experter i arbetet, exempelvis vid en arbetsmedicinsk klinik- eller universitetsenhet (exempelvis Centrum för arbets- och miljömedicin för Region Stockholm). Det kan också vara av värde att föra en dialog med arbetsgivarorganisationer och fackförbund för att få deras perspektiv och erfarenheter inom det specifika området, inklusive eventuellt behov av underentreprenörer och uppföljningsbarhet. Det är också viktigt att få hjälp med en bedömning om den riskprofil som generellt finns för den upphandlade tjänsten också är tillämplig för den specifika upphandlingen, det kan exempelvis finnas segment av en bransch där situationen är mindre problematisk och detta har arbetsmarknadens parter vanligen god insyn i.

Detta arbetssätt har tagit sin utgångspunkt i LOU och de riktlinjer som finns hos Upphandlingsmyndigheten gällande behövtbedömningar gällande arbetsrättsliga villkor samt Arbetsmiljöverkets riktlinjer kring arbetsmiljökrav vid offentlig upphandling (2, 9, 12–14). Vi tittade även på internationella guider och riktlinjer exempelvis från norska Direktoratet för förvaltning och ekonomistyrning samt UNOPS (15, 16).

Vikten av uppföljning

De krav som ställs i upphandlingen behöver följas upp. Även om ett uttalat krav på detta saknas är det Upphandlingsmyndighetens bedömning att det annars kan strida mot likabehandlingsprincipen och ett öppet och objektivt upphandlingsförfarande (18). Brister i uppfyllelsen av avtalet kan kopplas till sanktioner och upphävande. Brister i uppföljning av avtalen i offentlig upphandling har tidigare framhållits av Upphandlingsmyndigheten. I Almegas enkät till sina medlemsföretag (tjänstesektorn) ser man dock en viss förbättring mellan 2021 och 2024, men fortfarande svarar en tredjedel av företagen att avtalen sällan eller aldrig följs upp och bara en tredjedel att de alltid eller ofta gör det (5).

Varför arbetsmiljökrav vid offentlig upphandling när det finns en tvingande lagstiftning?

Som nämnts i bakgrunden kan arbetsmiljökrav i offentlig upphandling vara ett verktyg för att säkra en god arbetsmiljö i riskbranscher där vi vet att det finns brister och arbetstagarnas förhandlingsposition är sämre exempelvis till följd av en hög andel med låg sysselsättningskvalitet som innebär en låg sysselsättningstrygghet, otillräcklig inkomst och brist på rättigheter och skydd. Det är också viktigt för att inte riskera att gynna aktörer som inte lever upp till arbetsmiljölagstiftningen.

Ytterligare ett skäl till att ställa arbetsmiljökrav i offentlig upphandling är att det möjliggör för den upphandlande myndigheten att enklare tillämpa sanktioner vid avtalsbrott, eftersom dessa krav är en tydlig del av avtalet. Redan i upphandlingsdokumenten kan myndigheten specificera åtgärder som vite, skadestånd eller uppsägning av avtalet om efterlevnaden. Detta ger en starkare möjlighet att agera mot leverantörer som bryter mot exempelvis arbetsmiljölagstiftningen (2).



Foto: Igor Stevanovic

3. Pilotfall: Arbetsmiljökrav vid upphandling av städning på två sjukhus

På initiativ av Region Stockholms upphandlingsavdelning inleddes 2022 ett samarbete med CAMM för att undersöka behovet av att inkludera arbetsmiljökrav vid upphandlingen av städtjänster till Södertälje och Danderyds sjukhus.

Upphandlingsavdelningen hade redan etablerade rutiner för att ställa hållbarhetskrav med fokus på den allmänna miljön, och nu ville man undersöka behov och möjligheter att ställa motsvarande krav även inom arbetsmiljöområdet.

Vid CAMM fanns ett intresse av att vidareutveckla och pröva arbetsmiljökrav vid offentlig upphandling, med utgångspunkt i den rättsliga utredningen som genomförts året innan. CAMM hade också uppdrag från hälso- och sjukvårdsförvaltningen, HSF att bistå med expertstöd avseende arbetsmiljöfrågor i Region Stockholms arbete med upphandlingar. Dessutom fanns erfarenhet av att bidra med underlag till Regionens upphandling av handskar och desinfektionsmedel, där fokus låg på att kombinera funktionalitet med specificerade krav för att undvika allergiframkallande och hudirriterande ämnen. Bedömningen var också att städbranschen utgör en högriskbransch. Mot denna bakgrund initierades pilotprojektet.

Hur kraven togs fram

Centrum för arbets- och miljömedicin (CAMM) bistod upphandlingsavdelningen genom att, utifrån befintlig kunskap om riskerna, ta fram förslag på krav. En dialog fördes också med upphandlingsavdelningen och ombudsmän från LO och Fastighetsanställdas Förbund. Denna dialog tillförde aspekter som CAMM tidigare inte hade uppmärksammat och bekräftade att de föreslagna kraven var möjliga att följa upp.

Utgångspunkten var, som beskrivits ovan, att kraven skulle vara behövliga vilket innebär att det ska finnas en påtaglig risk för en bristande arbetsmiljö. Proportionerliga vilket innebär att kraven som ställs måste stå i proportion till omfattningen på riskerna och dess konsekvenser. Kraven behövde också vara möjliga att följa upp vilket innebär att kraven måste vara tydliga, mätbara och möjliga att kontrollera under kontraktperioden.

Bedömning av branschens riskprofil, arbetets karaktär och arbetskraftens sårbarhet

Upphandlingsmyndigheten och Arbetsmiljöverket har identifierat städbranschen som en högriskbransch. Det är också känt att risken för arbetsskador och belastningsrelaterade besvär, särskilt i rörelseorganen är stor. Branschen har en stor andel anställda med låg sysselsättningskvalitet, vilket kan innebära låg anställningstrygghet och svårigheter att påverka arbetsförhållanden. Förekomsten av arbetslivskriminalitet i sektorn är ytterligare en utmaning. Vidare är en stor andel av de anställda utrikes födda, vilket kan påverka möjligheterna till dialog och inflytande i arbetsmiljöfrågor (6, 18–21). I

Arbetshälsorapporten för Stockholms län från 2020 och 2016 identifierades också flera riskfaktorer och förhållanden för städbranschen som motiverar en högre kravnivå än den man rutinmässigt har (19, 23). Sammanfattningsvis framkom att:

- Arbetet innebär höga fysiska krav. Dessa kan även för fullt friska personer vara svåra att klara i senare delen av arbetslivet, vilket ökar kraven på rehabilitering, anpassning och eventuell omställning till annat arbete.
- Belastningen av vissa strukturer i rörelseapparaten innebär betydligt ökad risk för långvarig sjukdom med funktionsnedsättning.
- Det finns en betydligt ökad risk för handeksem.
- Det finns en ökad risk för astma som sannolikt är kopplat till städprodukterna.
- Det är höga prestationskrav och en hög arbetstakt.
- En hög andel av de som arbetar som städare rapporterar att arbetets fysiska och psykiska krav överstiger deras kapacitet vilket är prediktivt för utslagning från arbetsmarknaden.
- En hög andel av de som arbetar som städare tror sig inte kunna arbeta kvar inom yrket om två år på grund av sin hälsa.
- En mycket hög andel av de som arbetar som städare är födda utanför Sverige vilket påverkar möjligheten till dialog och att påverka sin arbetssituation.
- Det är en låg tillgång till företagshälsovård.

Sammanfattningsvis finns en kombination av flera riskfaktorer, en brist på skyddande faktorer och en relativt hög andel sårbara arbetstagare i branschen. Arbetsmiljökrav bedöms därför som behövliga. Mer specifikt bedömdes krav kopplade till belastningsergonomi, våtarbete, systematiskt arbetsmiljöarbete, skyddsutrustning, utbildning i arbetsteknik, medicinska kontroller och företagshälsovård vara relevanta. Även vissa krav på arbetsvillkor bedömdes vara motiverade utifrån de problem som identifierats i branschen.



Foto: Angel Nieto

CAMM initiala förslag på krav

Skall-krav:

- Systematiskt och dokumenterat arbetsmiljöarbete i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:1).
- Samverkan med företrädare för de anställda (skyddsombud eller motsvarande).
- Tillgång till Företagshälsovård (hela kontraktstiden) för samtliga anställda
- Medicinska kontroller vart tredje år inriktat på muskuloskeletala besvär i övre rörelseapparaten (bedöms som handintensivt arbete).
 - En sådan hälsoundersökning ska leda till individuell rådgivning till dem som har besvär.
 - En sammanställning på gruppnivå ska göras, inklusive tolkning av om resultaten är anmärkningsvärt höga och om förslag till förbättringar.
 - Arbetsgivaren är skyldig att ta del av denna sammanställning och revidera sin riskbedömning och åtgärdsplan om något framkommer som motiverar det.
- Utbildning i arbetsteknik av ergonom.
- Tillgång till handskar och ha möjlighet att byta handskar om händerna blir fuktiga eller handskarna går sönder.

Bör-krav:

- Bör ha tillgång till handskar av plast (typ vinyl), både tunnare handskar och "hushållshandskar".
- Bör ha tillgång till tunna bomullsvantar att ha under handsken vid behov.
- Bör ha tillgång till återfuktande kräm (parfymfri).

Bakgrund till de specifika kraven

Städarbete innebär upprepade och intensiv användning av händer och armar, vilket innebär en ökad risk för belastningsskador. Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:15) slår fast att arbete av denna karaktär omfattas av krav på regelbundna medicinska kontroller. Dessa kontroller ska genomföras minst vart tredje år samt vid misstanke om arbetsrelaterade besvär. Experter i ergonomi från arbets- och miljömedicinska enheter i Stockholm, Uppsala och Lund bedömde samstämmigt att städarbete uppfyller kriterierna för handintensivt arbete, vilket gör det motiverat att ställa krav på medicinska kontroller inom ramen för upphandlingen. Utöver individuella hälsobedömningar kan dessa kontroller även ge en indikation på belastningsrelaterade problem på gruppnivå, vilket identifierar behov av förebyggande insatser. Krav på att det upphandlade företaget

ska vara anslutna till en företagshälsovård under hela uppdragsperioden, att företagshälsovården ska ha nödvändig kompetens för att genomföra de medicinska kontrollerna och även bidra med rådgivning om arbetsmiljöinsatser, bedömdes också vara behövliga och proportionerliga krav.

Eftersom städteknik har stor betydelse för att minska de belastningsergonomiska riskerna bedöms även krav på städteknikutbildning för både medarbetare och chefer vara motiverade. Detta skulle kunna kompletteras med ett bör-krav på rådgivning i konkreta arbetssituationer. Ett annat bör-krav som diskuterades var att företagshälsovården bör ha dokumenterad erfarenhet av att arbeta systematiskt med återkoppling till företagen ur ett förebyggande ergonomiperspektiv.

Förutom belastningsrelaterade risker är hudproblem, särskilt handeksem, en vanlig arbetsmiljörisk inom städyrket. Direktkontakt med rengöringsmedel bör undvikas genom användning av skyddshandskar, men långvarig användning av handskar kan i sig orsaka hudproblem. Därför har krav ställts på att arbetsgivaren ska säkerställa att lämpliga skyddshandskar finns tillgängliga och att hudexponering minimeras. Mot denna bakgrund bedöms krav på skyddsutrustning i enlighet med AFS 2023:15 vara både behövligt och proportionerligt.

Grunden för en god arbetsmiljö är ett systematiskt arbetsmiljöarbete, och därför bedöms även krav på detta som både rimligt och proportionerligt.

Samtliga av dessa krav bedöms också vara relativt enkla att följa upp.

Gemensamma förslag på krav (CAMM, upphandlingsavdelningen, fackliga representanter)

- Heltid som norm.
- Arbetskadeförsäkring och pensionsinbetalning som vid kollektivavtal.
- Begränsning av underentreprenad och samma villkor för anställda hos underentreprenören.

Bakgrund till de specifika kraven

Ofrivillig deltid kan innebära en otillräcklig inkomst, vilket är förknippat med ökad risk för ohälsa (20).

Upphandlingsmyndighetens hade i en nyligen gjord riskbedömning konstaterat att det fanns en generell risk för oskäliga arbetsvillkor vid upphandling av städtjänster. I den riskbedömningen framkom bland annat att kollektivavtalstäckningen är låg och att det förekommer er långa underentreprenörskjedor vilket kan innebära risker för arbetstagarna (4).

Försäkringar och pensionsavsättning utgör en väsentlig del av lönekostnaden. Statskontoret (2020) har pekat på att pressade prisnivåer i upphandlingar kan skapa

incitament för företag att pressa priset genom att ge sämre villkor för de anställda (24). Mot bakgrund av detta bedömdes dessa krav som behövliga och proportionerliga.

Fackliga representanters förslag på krav

- Sammanhållen arbetsdag
- Arbets skor
- Endast ett underentreprenörsled

Bakgrund till de specifika kraven

Många städare har oregelbundna arbetstider med långa uppehåll mellan arbetspass, vilket skapar svårigheter vad gäller att förena arbete med familjeliv och fritid vilket kan öka stress och skapa ohälsa. Det blir också svårare att få en god återhämtning.

Städarbete innebär också ofta långa arbetspass på hårda golv, ofta i miljöer där halkrisken är hög. Fallolyckor är den vanligaste anmälda arbetsskadan bland städare. Lämpliga arbets skor med ergonomiska och halksäkra egenskaper kan minska belastningsskador och förebygga fallolyckor (25).

Flera led av underentreprenörer kan leda till sämre insyn i arbetsvillkoren och göra det svårare att säkerställa att arbetsmiljö- och anställningsvillkor följs, men ett underentreprenörsled kan behövas för vissa uppgifter (26).

Övriga krav som diskuterades

När kraven formulerades lades vikt vid att de inte fick bli för många, eftersom det annars skulle kunna bli svårt att hantera uppföljningen. Kraven behövde även sammantaget vara proportionerliga i förhållande till omfattningen av riskerna och deras konsekvenser. Det fanns ett antal krav som övervägdes men som slutligen valdes bort. Nedan följer några av de som diskuterades mer ingående.

Eftersom det är känt att ensidigt repetitivt arbete är en faktor som ökar belastningsergonomiska risker, diskuterades möjligheten att ställa krav på variation i arbetsuppgifterna, exempelvis genom att städpersonalen skulle arbeta i olika typer av lokaler såsom kontor, vårdavdelningar, mottagningar och toaletter. Kravet bedömdes vara komplicerat och inkluderades inte i upphandlingen.

Ett krav på introduktion av nyanställda övervägdes också, men valdes bort eftersom det befintliga kravet på utbildning av alla anställda bedömdes täcka samma behov.

Även konkretiseringsnivån i kraven diskuterades. Exempelvis övervägdes mer specifika krav, såsom att en mopp skulle ha ett reglerbart skaft och i vått tillstånd inte väga mer än 300 gram, eller att en sopsäck inte fick väga mer än 7 kg. Liknande krav har tidigare förekommit i rekommendationer för städupphandlingar, men eftersom uppföljningen av sådana specifika krav bedömdes som en utmaning, valdes de slutligen bort.

Vidare diskuterades krav vad gäller särskilt skadliga kemikalier, hantering av dessa m m. Detta är dock en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet, med tillhörande

riskbedömning och åtgärder (som krav ställs på), samt ingår till del i utbildningen som krävs för anställda och arbetsledare.

Krav som slutligen inkluderades samt utfallet av anbudsförfarandet

Sekretess gällde under den period då kraven specificerades av upphandlaren – det vill säga, CAMM hade ingen insyn eller inflytande över detta. Alla föreslagna krav, förutom sammanhållen arbetsdag och företagshälsovårdens övergripande återkoppling till arbetsgivaren, inkluderades i kravställan. Ingen aktör överklagade kraven, något som kan indikera att kraven var behövliga och proportionerliga och att detta kan vara ett underutnyttjat verktyg i arbetet för ett hållbarare arbetsliv i särskilt utsatta branscher.

I rutan sammanfattas vilka krav som slutligen inkluderades i upphandlingen. I bilaga 1 finns en mer utförlig redogörelse för formuleringarna i respektive avtal, dock inte med exakt ordalydelse som i avtalen då det är relativt omfattande. Det finns även mindre skillnader mellan avtalen.

- Krav på arbetsskadeförsäkring och pension i nivå med kollektivavtal (krav på lön, semester, arbetstid enl. kollektivavtal fanns redan).
- Underentreprenörer med samma förhållanden och skydd och i ett av avtalen enbart efter överenskommelse.
- Heltid som norm (minst 50% av de anställda).
- Utbildning i arbetsteknik.

Vid kontraktets start och genom hela kontraktperioden skall utföraren följa Arbetsmiljölagen och relevant regelverk, inkluderande men inte begränsat till:

- Systematiskt och dokumenterat arbetsmiljöarbete i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:1).
- Personlig skyddsutrustning som är ändamålsenlig för arbetet (bland annat handskar, arbetsskor (AFS 2023:11)).
- Ergonomiskt utformade och ändamålsenliga arbetsredskap.
- Tillgång till företagshälsovård för att förebygga hälsorisker för samtliga anställda.
- Medicinska kontroller i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2023:15).
- Samverkan med företrädare för de anställda (skyddsombud eller motsvarande).

Den nya utföraren har påbörjat kontraktet, avtalsperioden startade augusti 2024. Det finns ännu ingen uppföljning och vi vet ännu inte i vilken omfattning kraven uppfattas på det sätt som avsetts, om de följs och ytterst inte i vilken utsträckning det påverkar arbetsmiljö och arbetshälsa positivt. Beställaren sköter uppföljningen på sedvanligt sätt mellan parterna (beställare, utförare och facklig organisation).



4. Vägen framåt och arbets- och miljömedicinsk expertis som resurs vid upphandling

Bedömningen utifrån forskningsprojektet och pilotstudien är att särskilda krav vad gäller arbetsvillkor och arbetsmiljö vid offentliga upphandling kan vara ett underutnyttjat verktyg för ett hållbart arbetsliv i utsatta branscher. Det är dock fortfarande ett arbete i tidigt skede där det behövs ett fortsatt utvecklingsarbete kring enskilda upphandlingar innan mer generella slutsatser kan dras.

Målet är därför att genomföra ytterligare pilotprojekt samt att följa upp utfallet på de pilotprojekten som pågår. En viktig fråga framöver blir hur väl kraven efterlevs i praktiken och vilka effekter de får på arbetsmiljön.

CAMM kan bistå vid andra offentliga upphandlingar inom Stockholms län

I bedömningen om huruvida arbetsmiljökrav är behövliga och vilka som är att anse proportionerliga kan expertkompetens behövas. På CAMM finns en hög kompetens vad gäller hälsorisker kopplade till olika skadliga exponeringar i arbetsmiljön och en god kunskap om arbetshälsan i olika sektorer. Det finns också en god kompetens kring låg sysselsättningskvalitet och vilka risker det innebär för arbetsmiljö och hälsa.

CAMM kan mot bakgrund av detta bistå med expertis vid andra offentliga upphandlingar inom Stockholms län. Om intresse finns, kontakta redaktören för rapporten.

CAMM kan främst bidra vad gäller underlag gällande behövlighet, proportionalitet och uppföljningsbarhet. Exempel på underlag kan vara:

- Specifika hälsorisker vid den typ av arbete som skall utföras och underlag som stödjer att det finns risk, att de inte kommer att hanteras på korrekt sätt om man inte ställer specifika krav (tex att det finns en hög risk för belastningsskador hos dem som utför städarbete).
- Branschens riskprofil vad gäller arbetsvillkor som inte är förenliga med hållbart arbetsliv (hög andel ofrivillig deltid, splittrad arbetsdag, låg sysselsättningskvalitet mm.), arbetsrelaterad ohälsa och liknande.

5. Referenser

1. Konkurrensverket. Om offentlig upphandling [Internet]. [citerad 16 februari 2025]. Tillgänglig vid: <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-offentlig-upphandling/>
2. Sundstrand A. Möjligheter och gränser för arbetsmiljökrav i offentlig upphandling. Upphandlingsrättslig Tidskr [Internet]. [citerad 16 februari 2025];2020(3/4). Tillgänglig vid: <https://urt.cc/wp-content/uploads/2023/03/Sundstrand-Andrea-Mojligheter-och-granser-for-arbetsmiljokrav-i-offentlig-upphandling-UrT-2020-s.-101.pdf>
3. Upphandlingsmyndigheten. Socialt hållbar upphandling [Internet]. [citerad 30 november 2020]. Tillgänglig vid: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/>
4. Upphandlingsmyndigheten. Upphandlingsmyndighetens riskbedömningar [Internet]. [citerad 16 februari 2025]. Tillgänglig vid: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/publicerade-riskbedomningar/>
5. Almega tjänsteföretagen. Offentlig upphandling – ur tjänsteföretagens perspektiv [Internet]. 2024 [citerad 16 februari 2025]. Tillgänglig vid: <https://www.almega.se/app/uploads/2024/10/Rapport-Offentlig-upphandling-ur-tjansteforetagens-perspektiv.pdf>
6. Arbetsmiljöverket. Riskutsatta branscher [Internet]. [citerad 16 februari 2025]. Tillgänglig vid: <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsgivarens-ansvar-for-arbetsmiljon/upphandling-och-arbetsmiljo/riskutsatta-branscher/>.
7. Folkhälsomyndigheten. Folkhälsopolitikens målområde 3: Arbete, arbetsförhållanden och arbetsmiljö [Internet]. 2023. Tillgänglig vid: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/96d4a0d586f7415c8203d76c8409ac22/folkhalsopolitikens-malomraden-malomrade-3-arbete-arbetsforhallanden-arbetsmiljo.pdf>
8. Sundstrand A. Arbetsmiljökrav i offentlig upphandling. Upphandlingsrättslig Tidskr [Internet]. [citerad 16 februari 2025];2019(1). Tillgänglig vid: <https://urt.cc/wp-content/uploads/2023/03/Sundstrand-Andrea-Arbetsmiljokrav-i-offentlig-upphandling-UrT-2019-s.-1.pdf>
9. EU-domstolen (Court of Justice of the European Union). Concordia Bus Finland [Internet]. 2002. Tillgänglig vid: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0513&from=DE>
10. Finansdepartementet OU. Lag om offentlig upphandling [Internet]. 2016:1145. Tillgänglig vid: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161145-om-offentlig-upphandling_sfs-2016-1145/

11. Upphandlingsmyndigheten. Arbetsrättsliga villkor i upphandlingsreglerna [Internet]. [citerad 16 februari 2025]. Tillgänglig vid: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/hallbarhet-i-upphandlingsreglerna/arbetsrattsliga-villkor-i-upphandlingsreglerna/>
12. Arbetsmiljöverket. Att ställa krav på arbetsmiljö vid upphandling [Internet]. [citerad 07 mars 2025]. Tillgänglig vid: <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsgivarens-ansvar-for-arbetsmiljon/upphandling-och-arbetsmiljo/att-stalla-krav-pa-arbetsmiljo-vid-upphandling/>
13. European Parliament. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC [Internet]. Tillgänglig vid: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>
14. Upphandlingsmyndigheten. Behövlighetsbedömning – när ska villkoren ställas? [Internet]. [citerad 07 februari 2025]. Tillgänglig vid: https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/behovlighetsbedomning--nar-ska-villkoren-stallas/#genomfora_behovlighetsbedomningen
15. Upphandlingsmyndigheten. De grundläggande upphandlingsprinciperna [Internet]. [citerad 07 mars 2025]. Tillgänglig vid: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/de-grundlaggande-upphandlingsprinciperna/>
16. Direktoratet för förvaltning och ekonomistyrning. Pay and Working Conditions in Public Contracts Best Practice Guidance [Internet]. Tillgänglig vid: https://anskaffelser.no/sites/default/files/pay_and_working_conditions_in_public_contracts_-_best_practice_guidance.pdf
17. UNOPS. Promoting Decent Work Through Public Procurement [Internet]. 2024. Tillgänglig vid: https://content.unops.org/publications/Promoting-decent-work-through-public-procurement_EN.pdf
18. Upphandlingsmyndigheten. Genomför uppföljningen [Internet]. [citerad 16 februari 2025]. Tillgänglig vid: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/realisera-avtalet/genomfor-uppfoljningen>
19. Centrum för arbets- och miljömedicin. Arbetshälsorapport 2020 [Internet]. 2020 [citerad 07 mars 2025]. Tillgänglig vid: https://www.camm.regionstockholm.se/49681c/siteassets/camm-dokument/rapporter/arbetshalsorapport_stockholms_lan_2020_tillganglig.pdf
20. Bodin T, Norlinder N. Atypiska sysselsättnings påverkan på hälsa – En forskningsbaserad handbok med 10 förslag på policyer och åtgärder [Internet].

Karolinska Institutet; 2023 [citerad 07 mars 2025]. Tillgänglig vid:
<https://nyheter.ki.se/media/140417/download>

21. Ekobrottsmyndigheten. Arbetslivskriminalitet [Internet]. [citerad 07 mars 2025]. Tillgänglig vid: <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/arbetslivskriminalitet/>
22. Statistikmyndigheten. Yrken i Sverige [Internet]. 2023 [citerad 07 mars 2025]. Tillgänglig vid: <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/yrken-i-sverige/#yrken-fodda-utomlands>
23. Centrum för arbets- och miljömedicin. Arbetshälsorapport Stockholms län 2016 [Internet]. Tillgänglig vid: https://www.camm.regionstockholm.se/49680b/siteassets/camm-dokument/rapporter/arbetshalsorapport_2016.pdf
24. Statskontoret. Statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor [Internet]. 2020. Tillgänglig vid: <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2020/2020-24-webb.pdf>
25. Prevent. Allt om städ. Fallolyckor [Internet]. [citerad 07 mars 2025]. Tillgänglig vid: <https://www.prevent.se/bransch/tjanster/allt-om-stad/minska-risker/fallolyckor/>
26. Byggföretagen. Sund konkurrens i byggbranschen En forskningsantologi [Internet]. 2020. Tillgänglig vid: <https://byggforetagen.se/app/uploads/2020/09/Sund-konkurrens-i-byggbranschen-En-forskningsantologi.pdf>

Bilaga 1 – Krav på arbetsvillkor och arbetsmiljö i respektive upphandling

Arbetsvillkor

Danderyd

- "Leverantören ska säkerställa att genom leverantören anställd och genom underentreprenör anlitad personal har villkor avseende lön som inte är lägre eller villkor avseende semester och arbetstid som inte är mindre fördelaktiga för arbetstagaren än i Bilaga 1 angivna villkor." (Arbetsrättsliga krav, Avtalsförlaga DSAB 2023-03-23)
- "Leverantören ska vid avtalsstart ha tecknat försäkringar eller gällande överenskommelser avseende avtalspension och trygghetsförsäkring vid arbetskada, som till exempel Avtalspension SAF-LO, och Trygghetsförsäkring vid arbetskada (TFA) (Avtalspension, Avtalsförlaga DSAB 2023-03-23)
- "Leverantören ska säkerställa att minst 50% av personalen som utför tjänsten är heltidsanställd" (Andel heltidsanställda, Avtalsförlaga DSAB 2023-03-23)

Södertälje sjukhus

- Leverantören ska ansvara för att anställningsvillkor minst motsvarar tillämpligt kollektivavtalsnivå när det gäller löner, allmänna villkor, pensioner och försäkringar. Leverantören ska ansvara för att lagstadgade regler om arbetstid följs och att personalen inte åläggs att utföra arbete utan ersättning eller utanför beräknad arbetstid för objektet. Arbetstidsförlagningen ska följa arbetstidslagen. Uppföljningen av att anställningsvillkor motsvarar ställda krav sker genom att Beställaren fyra (4) gånger per år begär ut alla anställningsavtal som gäller för de enskilda anställda hos Leverantör som är placerade på Södertälje Sjukhus och detta gäller även timanställda. På anställningsavtalen ska det tydligt framgå vilken sorts anställning som innehas och om och när en anställning övergått från provanställning/visstidsanställning och/eller timanställning till en fast tillsvidareanställning. (Anställningsvillkor m m. Avtal städtjänster för Södertälje sjukhus)
- Leverantören ska vid avtalsstart ha tecknat försäkringar eller gällande överenskommelser avseende avtalspension och trygghetsförsäkring vid arbetskada. (Avtalspension. Bil 8. Hållbarhetsbilaga. Södersjukhuset.)
- Leverantören mår om sin personal och erbjuder i mesta möjliga mån heltidsanställning till arbetstagare som utför arbete inom ramen för tjänsten i så stor utsträckning som möjligt. Leverantören ska säkerställa att minst 50% av personalen som utför tjänsten är heltidsanställd. (Andel heltidsanställda. Bilaga 8. Hållbarhetsbilaga)

Arbetsmiljö

Danderyd

- Under avtalstiden åtar sig Leverantören fullt skyddsansvar för sin personal i enlighet med arbetsmiljölagen (1977:1160) och därmed förenlig författning. Leverantörens skyddsansvar omfattar en skyldighet att känna till de författningar som gäller för verksamheten vid aktuellt arbetsställe för att undvika ohälsa och olycksfall. Leverantören ansvarar för att omedelbart vidta nödvändiga åtgärder för att kontinuerligt efterleva detta skyddsansvar.
- Leverantörens personal ska bära synlig identifikation enligt ID06 eller likvärdig.
- Leverantören ska därvid bland annat systematiskt planera, dokumentera och kontrollera verksamheten på ett sätt som främjar att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö.
- Leverantören ska samråda med DSAB för att åstadkomma tillfredsställande skyddsförhållanden (Arbete i DSAB:s lokaler. I Avtalsförlaga DSAB 2023-03-23)
- Leverantörens personal ska ha den kompetens som krävs enligt de krav som ställs i de DS 2022-0926 Lokalvård och lokalvårdsrelaterade tjänster till Danderyds Sjukhus AB och Södertälje sjukhus AB Publicerad 2023-03-23 16:24 Sida 26/41 kravställda standarderna. Med det avses att samtlig personal ska ha en dokumenterad städutbildning enligt SRY-, PRYL eller motsvarande och INSTA 800-utbildning (kategori 1-2)" (Kompetenskrav, Avtalsförlaga DSAB 2023-03-23)
- Leverantören ska vid avtalsstart, och under hela avtalstiden, följa Arbetsmiljölagen (AML) samt relevanta föreskrifter inklusive men inte begränsat till:
 - tillämpning av ett systematiskt och dokumenterat arbetsmiljöarbete enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1),
 - tillhandahållande av personlig skyddsutrustning som är lämplig för utförande av tjänsten (t.ex. handskar, arbetsskor), (AFS 2001:3)
 - tillhandahållande av ergonomiskt och lämpligt redskap,
 - tillhandahållande av företagshälsovård för förebyggande av hälsorisker
 - anordnande av medicinska kontroller enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2019:3)
 - samverkan med arbetstagares representant (skyddsombud eller arbetsmiljöombud)" (Bilaga 8. Hållbarhetskrav. DS 2022-0926)

Södertälje sjukhus

- Under avtalstiden åtar sig Leverantören fullt skyddsansvar för sin personal i enlighet med arbetsmiljölagen och därmed förenlig författning. Leverantörens skyddsansvar omfattar en skyldighet att känna till de författningar som gäller för verksamheten vid aktuellt arbetsställe för att undvika ohälsa och olycksfall. Leverantören ansvarar för att omedelbart vidta nödvändiga åtgärder för att kontinuerligt efterleva detta skyddsansvar. Leverantören ska därvid bland annat systematiskt planera, dokumentera och kontrollera verksamheten på ett sätt som främjar att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Leverantören ska samråda med Beställaren för att åstadkomma tillfredsställande skyddsförhållanden. Leverantörens

personal ska iakttaga samma föreskrifter som gäller för Beställarens personal” (Arbete i beställarens lokaler. Avtal städtjänster Södertälje sjukhus).

- Leverantören ska vid avtalsstart, och under hela avtalstiden, följa Arbetsmiljölagen (AML) samt relevanta föreskrifter inklusive men inte begränsat till:
 - tillämpning av ett systematiskt och dokumenterat arbetsmiljöarbete enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2001:1),
 - tillhandahållande av personlig skyddsutrustning som är lämplig för utförande av tjänsten (t.ex. handskar, arbetsskor), (AFS 2001:3)
 - tillhandahållande av ergonomiskt och lämpligt redskap,
 - tillhandahållande av företagshälsovård för förebyggande av hälsorisker
 - anordnande av medicinska kontroller enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2019:3)
 - samverka med arbetstagares representant (skyddsombud eller arbetsmiljöombud)” (Arbetsmiljö. Bilaga 8. Hållbarhetsbilaga Städtjänster. Södersjukhuset)

