

Socialt ansvarsfull upphandling

Kristina Holmblad
Område Tillväxt

Projektperiod 2017-06-01 – 2019-04-30



SAMORDNINGSFÖRBUNDET
JÄMTLANDS LÄN



Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	3
1.1.	Förslag till implementering	3
2.	Mål och måluppfyllelse i projektet.....	4
2.1.	Projektmål.....	4
2.1.1.	Måluppfyllelse.....	5
2.2.	Effektmål	6
2.2.1.	Måluppfyllelse.....	6
3.	Projektets resultat och genomförande – modellen	7
3.0.1.	Prioriterade målgrupper.....	8
3.0.2.	Fyra centrala roller	9
3.0.3.	Fyra faser.....	10
4.	Projektbeskrivning – genomförandet	13
4.1.	Tidplan.....	13
4.2.	Arbetsätt	14
4.3.	Projektorganisation.....	14
4.4.	Samarbetsformer.....	15
4.5.	Budget.....	15
4.6.	Beställare och mottagare av resultatet	15
5.	Resultat och slutsatser	16

1. Inledning

Vid årsskiftet 2016/2017 genomfördes en omfattande förändring av Lagen om Offentlig Upphandling (LOU), i vilken möjligheterna att ställa sociala krav vid upphandlingar utökades markant. Östersunds kommun hade redan tillsammans med Samordningsförbundet i Jämtlands län initierat ett projekt för att ta fram en modell för att arbeta strukturerat med sysselsättningskrav.

Målet med projektet var att ta fram en modell för sysselsättningskrav, och syftet att nämnda modell ska leda till att fler människor kan inkluderas på arbetsmarknaden. Detta innebär i sin tur att individer får ökad självständighet och i förlängningen även minskade kostnader och ökade intäkter för Östersunds kommun.

Projektet påbörjades i juni 2017 och avslutades 30 april 2019. Huvudmottagare av projektrapporten är Samordningsförbundet och Östersunds kommuns ledningsgrupp (KLG). KLG tar beslut om implementering utifrån förslag från projektledaren och Tillväxtchefen.

1.1. Förslag till implementering

Följande förslag till implementering har lagts fram till kommunledningsgruppen utifrån det projektarbete som genomförts under projektperioden:

Resultatet av projekt Socialt ansvarsfull upphandling är ett arbetssätt som kan användas i Östersunds kommun efter projektets slut. För att den ska kunna användas och för att den ska användas likadant av hela organisationen krävs ett antal delbeslut på organisationsnivå. Projektet har tagit fram instruktioner till fyra olika roller som alla behöver vara delaktiga för att modellen ska fungera. Dessa roller är:

- Beställare
- Upphandlare
- Samordnare
- Rekryterare

För att dessa roller ska kunna genomföra sina instruktioner i de givna arbetsmomenten behövs följande beslut från kommunledningen:

1. Samordnarens arbetsuppgifter, ansvar och befogenheter behöver få en utpekad hemvist. Denna roll behöver placeras centralt hos en funktion som har överblick över kommunens samtliga upphandlingar och som tidigt i alla finansiella beslut kan rekommendera vilka hållbarhetsaspekter som är aktuella i olika fall. Vidare bör denna funktion ha en dedikerad kontakt med alla upphandlande enheter för att kunna samordna och följa upp de hållbarhetskrav som blir följden av samordningsansvaret.
2. Matchnings- och uppföljningsorganisationen behöver få en hemvist och tillskjutna resurser för att kunna genomföra uppdraget. Två alternativ finns:
 - a. Arbetsmarknadsenheten - Behov av resurser: Beror på vilket antal upphandlingar som man beslutar om att ställa krav i.
 - i. Alt. 1 nedan: En tjänst om 100%
 - ii. Alt. 2 nedan: En tjänst om 50%

- b. Innanförskapsakademin - Behov av resurser: Samma som ovan. Kan ingå i det partnerskap som Östersunds kommun för närvarande diskuterar.
3. I vilken omfattning Östersunds kommun ska ställa sysselsättningskrav i upphandlingar. Projektet ger två förslag:
 - a. Alternativ 1: Minst dialogkrav ställs i alla upphandlingar som har en avtalsperiod om minst fyra månader och ett genomförande inom kommunens gränser.
 - b. Alternativ 2: Minst dialogkrav ställs i alla upphandlingar som har en avtalsperiod om minst fyra månader, ett genomförande inom kommunens gränser samt en nedre beloppsgräns om minst 1 MKr.

I bägge alternativen ingår att Östersunds kommun ställer sysselsättningskrav vid ramavtalsupphandlingar i de fall ramavtalsupphandlingarna uppfyller kravet om genomförande inom kommunens gränser och det är genomförbart att följa upp kravet.

4. Mål om vilket antal platser sysselsättningskravet förväntas generera varje innevarande år. Projektet föreslår följande formulering oavsett vilket alternativ som väljs ovan:
 - a. Antalet platser som rekvideras varje år ska totalt uppgå till minst hälften av det antal företag som åläggs ett sysselsättningskrav.

2. Mål och måluppfyllelse i projektet

Projekttiden inleddes med att en projektplan togs fram. Utifrån projektets syfte och övergripande mål i projektdirektivet formulerades tre projektmål med delmål. Utifrån dessa mål har sedan projektarbetet utformats.

2.1. Projektmål

Följande tre mål formulerades:

1. Projektets första mål är att ta fram en modell för hur Östersunds kommun arbetar med Socialt ansvarsfull upphandling. Modellen är ett arbetssätt som tas fram, och som kommer att beskrivas i en rapport mot slutet av projekttiden.

Modellen ska omfatta beskrivning av:

- Hur Östersunds kommun arbetar med Sociala hänsyn i upphandling och vilka målgrupper som prioriteras.
- Roller och ansvarsområden inom Östersunds kommun för Socialt ansvarsfull upphandling – vem som gör vad i olika moment och hur modellen ska användas i upphandlingsprocessens olika faser inklusive uppföljning.
- Processbeskrivning av arbetssätt och metod för upphandlande enheter vid upphandlingar där sociala hänsyn tas: en instruktion till hur man ställer sociala krav i en upphandling.
- Processbeskrivning av det arbetssätt som bör användas då en kommunal enhet (IFO, AME, Integration eller annan enhet som projektet identifierar) blir engagerad i att

stötta arbetsmarknadsåtgärder till följd av sociala krav i upphandling. Beskrivning av matchningsprocessen: målgrupp till arbetsplats.

- Vilka förutsättningar som ska råda för att socialt ansvarsfull upphandling ska tillämpas samt i vilken omfattning man ska ställa sociala krav.
 - Hur leverantördialoger genomförs inom ramen för modellen.
 - Rutiner för planering av upphandlingar.
 - Uppföljningsrutiner.
2. Projektets andra mål är att testa modellen i skarpa upphandlingar. Under projekttiden ska minst **tre** upphandlingar göras.
- Upphandlingarna ska omfatta olika stora belopp
 - Upphandlingarna ska helst omfatta olika upphandlingsområden
 - Upphandlingarna ska bedömas av styrgruppen vara av sådan karaktär att de främjar framtagandet av modellen
3. Projektets tredje mål är att informera och fortbilda upphandlande enheter samt andra berörda kring socialt ansvarstagande i upphandlingar. Projektet ska även informera och samverka med näringslivet och dess branscher samt fackliga organisationer för att öka kunskapen om och deltagandet i upphandlingar av denna karaktär. Detta behöver planeras utifrån behov och förutsättningar (tex vilken bransch man riktar sig till). För att nå detta mål ska följande uppfyllas:
- Projektet ska bjuda in anställda inom Östersunds kommun som arbetar med upphandling, till workshops på temat ansvarsfull upphandling vid minst två tillfällen under projekttiden
 - För varje upphandling som genomförs inom projektets ramar ska dialog om de sociala kravställningarna föras med den aktuella branschen enligt struktur som projektet tar fram
 - För varje upphandling som genomförs ska dialog föras med relevanta fackliga organisationer kring sociala krav
 - Dialog och tex workshops kring ämnet socialt ansvarsfull upphandling ska även föras övergripande med paraplyorganisationer inom näringslivet och planeras utifrån behov och resurser

2.1.1. Måluppfyllelse

Måluppfyllelsen i projektet är god. Vissa förutsättningar har förändrats under projektets gång, vilket har påverkat projektets måluppfyllelse. Framför allt har fokus i projektet behövt ligga på att komma in i interna processer och jobba med dessa, vilket har minskat tiden för arbete gentemot näringslivet.

Sammanfattningsvis är projektmålen i stort sett uppfyllda. Antalet upphandlingar som avsågs testas under projekttiden sattes utifrån en ovisshet kring vilka upphandlingar som skulle genomföras, och utifrån en ovisshet kring beställarnas vilja att införa sysselsättningskrav i sina upphandlingar. Resultatet avseende projektmål två är alltså väldigt glädjande.

Projektmål 1

Projektmålet är uppfyllt i sin helhet

Projektmål 2

Projektmålet är uppfyllt. Emellertid var målet att testa modellen i sin helhet i tre upphandlingar. Modellen har blivit testad i tio upphandlingar, men inte i sin helhet i samtliga. Den del som oftast fallit bort är tidig dialog med leverantörer inför upphandling.

Projektmål 3

Projektmålet är uppfyllt till viss del:

Projektdelmål 1 är uppfyllt i sin helhet.

Dialog med branscher är genomförd i tre upphandlingar, men inte i samtliga.

Dialog med fackliga organisationer har inte genomförts; efter rådgörande med Östersunds kommuns förhandlingschef som rekommenderar att Östersunds kommun inte "tar över" frågan från de arbetsgivare som äger dialogen med fackliga.

Dialoger med näringslivet och paraplyorganisationer har inte genomförts.

2.2. Effektmål

Effektmål bidrar med en kontext för projektet att verka i på lång sikt; det är de mål som på lång sikt kan nås helt eller delvis på grund av projektets genomförande. Projektmålen är satta för att bidra till att effektmålen ska nås. Följande effektmål formulerades:

- Syftet med projekt Socialt ansvarsfull upphandling är att fler människor ska få tillgång till arbetsmarknaden. Detta ska göras genom att Östersunds kommun genomför upphandlingar med olika typer av krav, där det sekundära syftet är att anbudsgivaren ska ta någon form av socialt ansvar.
- Alla företag som blivit avropade i en upphandling med sociala krav ska uppge att det gav ett positivt mervärde att kraven ställdes.
- Individer med huvudsaklig inkomst från försörjningsstöd eller andra bidrag ska komma till en egen försörjning genom att få sysselsättning via sociala krav i upphandling.

2.2.1. Måluppfyllelse

Projektets huvudsakliga effektmål är att hjälpa individer att komma i egen försörjning. Detta går inte att mäta under projektiden (som är för kort för att kunna utvärdera detta) och behöver därför följas upp i efterhand, både kvalitativt och kvantitativt.

Projektets styrgrupp ansåg emellertid att detta effektmål är så viktigt att man halvvägs in i projektiden valde att lägga medel på en utvärdering som handlar om de samhällsekonomiska effekter som sysselsättningskrav i upphandlingar *potentiellt* kan ha. Denna utvärdering har genomförts av Payoff AB och biläggs projektrapporten.

I korthet visar Payoffs utvärdering att sysselsättningskrav som ställs i upphandlingar har en mycket god potentiell samhällsekonomisk nytta. För kommunens del innebär en person som går från försörjningsstöd till arbete en intäkt på ca 175 000 kr per år, givet ett försörjningsstöd

enligt norm och en inkomst på 22 500 kr/mån. Merkostnaden för att ställa sysselsättningskrav i upphandlingar understiger de ekonomiska effekter som det innebär att få ut individer i arbete, och ”återbetalningstiden” är mycket kort – särskilt när det gäller människor som går från försörjningsstöd till arbete. Ur kommunalekonomisk vinkel är det en lönsamhet oavsett om personerna går till osubventionerat eller subventionerat arbete, men ur samhällsvetenskaplig synpunkt är det bättre med ett osubventionerat arbete. För personer som går från aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen till arbete med samma inkomst som ovan, blir intäkten lägre för kommunen; cirka 43 000 kr/år.

En viktig effekt som Payoff tar upp som har bäring på projektets effektmål är ”stegförflyttning” på kompetensstegen. Med stegförflyttning avses antingen:

1. En förstärkning av den berörda personens ställning på arbetsmarknaden om rekryteringen inte leder till tillsvidareanställning eller
2. Den indirekt positiva effekten för personer som står längre ner på sysselsättningsstegen, då plats tillgängliggörs för dem högre upp om en person högre upp kommer i sysselsättning (oavsett om sysselsättningen beror på sociala krav i upphandling)

3. Projektets resultat och genomförande – modellen

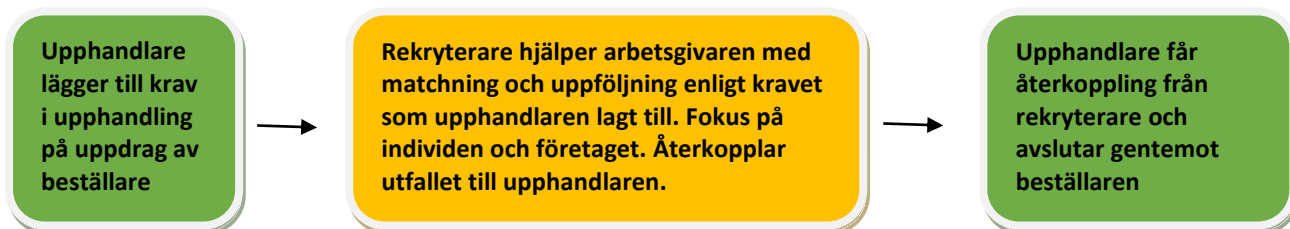
Resultatet i projekt Socialt ansvarsfull upphandling är en modell som är ett arbetssätt. Detta arbetssätt går att använda sig av i alla kommunens upphandlingar som uppfyller grundläggande förutsättningar för att sysselsättningskrav ska kunna ställas. Modellen innefattar beskrivningar av rollerna som ingår i modellen, beskrivningar av själva arbetssättet som rollerna bör tillämpa samt generella kravställningar som tagits fram och testats under projektets gång. Dessutom har informationsmaterial om sysselsättning tagits fram, med olika målgruppers behov i åtanke.

För att ställa sysselsättningskrav i upphandlingar i Östersunds kommun behöver fyra roller finnas representerade i organisationen:

1. Beställare
2. Upphandlare
3. Rekryterare
4. Samordnare

Sammanfattningsvis kan modellen liknas med ett arbetssätt där den upphandlande enheten använder en lämplig upphandling till att skapa ett underlag som ger förutsättningar för den rekryterande aktören att senare använda detta underlag till att göra sitt jobb. Det är ett grupparbete mellan två aktörer som oftast inte korsar varandras vägar i tjänsten i andra sammanhang där den ena aktören tar fram förutsättningarna för att den andre ska kunna jobba på ett visst sätt.

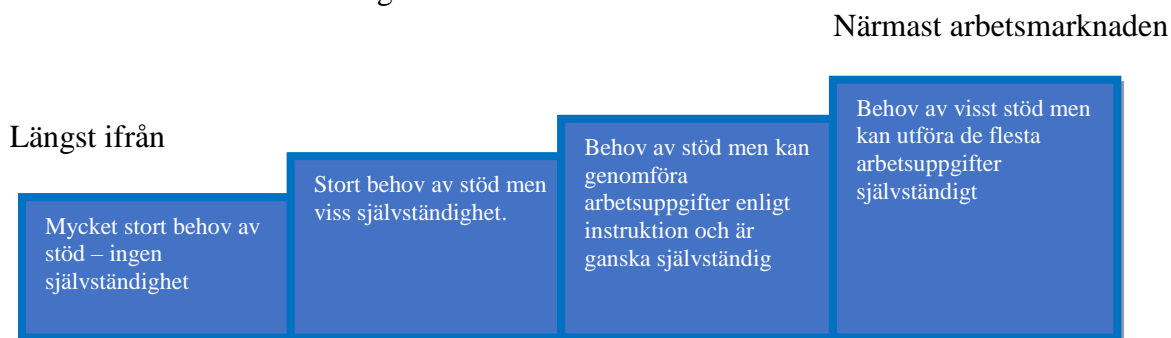
Sysselsättningskrav i upphandling i den form som Östersunds kommun valt att genomföra det, innebär alltså att man får två olika sorters arbetssätt och uppdrag inom ramen för hela processen (från beställning till avslutad leverans). Dels ska krav ställas enligt LOU – det är en avgränsad och väl definierad del av hela processen. Dels ska en dialog, matchning och inkludering av en individ genomföras hos leverantören – det är en annan väl definierad del av processen. Enkelt kan man illustrera det så här:



1. Krav ställs i upphandlingen
2. Resultatet lämnas över till rekryterande enhet
3. Rekryterande enhet genomför en rekryterings-, introduktions-, och uppföljningsprocess för den eller de individer som är överenskommet med arbetsgivaren.
4. Vid avslutad insats återrapporterar rekryterande enhet till upphandlaren det antal personer som genomfört den eller de insatser som överenskommits, för att beställaren ska känna till huruvida kravet enligt LOU är uppfyllt.

3.0.1. Prioriterade målgrupper

Målgruppen i projektet – och den målgrupp som projektet rekommenderar att Östersunds kommun fortsätter att arbeta med – är de personer som Arbetsförmedlingen bedömer stå långt från arbetsmarknaden. Det innebär ungdomar upp till 25 år som varit inskrivna mer än 6 månader, och personer 26 år eller äldre som varit inskrivna mer än 12 månader. Det behöver emellertid vara personer som är tillräckligt job-ready för att kunna gå ut på en arbetsplats och genomföra en praktik-, arbets-, eller lärlingsperiod utan alltför stora svårigheter. Det är i första hand de personer som står högst upp på ”arbetstrappan” nedan som är lämpliga för insatser till följd av sysselsättningskrav. Även personer som står längre ner på trappen kan komma ifråga, men då behöver en tydlig dialog föras med arbetsgivaren kring vilket stöd som behövs, vilka förutsättningar individen har och vilka förväntningar alla parter har på vad som krävs för att insatsen ska fungera.



Projektgruppen har diskuterat ytterligare insnävning av målgruppen, men utifrån hur arbetsmarknaden och arbetslösheten ser ut i dagsläget (högkonjunktur med relativt låg

arbetslöshet, där de som är arbetslösa generellt sett har större svårigheter på arbetsmarknaden än vad som var fallet för ca tre år sedan) behöver den hållas bred för att säkerställa att det ska gå att hitta personer till platserna. Däremot är det lämpligt med en prioritering av personer som:

- På arbetsplatsen bryter könsnorm (representerar underrepresenterat kön)
- Har utländsk härkomst
- Har någon form av funktionsnedsättning

3.0.2. Fyra centrala roller

Beställare

Beställarrollen är givetvis den som är ansvarig för det inköp eller den beställning som ska göras. Denna roll är viktig, eftersom det är denna person som är ytterst ansvarig för att ett visst krav kommer med i en upphandling. Beställaren är även slutlig mottagare av resultatet – dvs om kravet i upphandlingen är uppfyllt.

Upphandlare

Upphandlaren roll är viktig, då denna behöver initiera frågan kring sysselsättningskrav som en av alla parametrar att ta ställning till då en upphandling ska genomföras. Vidare behöver upphandlaren kommunicera med samordnaren och rekryteraren vid vissa centrala tidpunkter (se flödesschema i bilaga 1). Dels behöver sysselsättningskraven bli utformade på rätt sätt, dels behöver rekryteraren veta när det är dags att starta upp matchningsverksamheten. Upphandlaren tar emot resultatet av dialog eller rekrytering från rekryteraren och vidarebefordrar till beställaren.

Rekryterare

Rekryterarens roll är att använda det krav som blivit ställt i en upphandling som underlag för att rekrytera och matcha en individ som står långt från arbetsmarknaden till den plats som upparbetats. Rekryteraren behöver löpande kommunicera med samordnaren och upphandlaren samt eventuell projektledare kring individens utveckling. Rekryteraren deltar i introduktion och uppföljning av individen på arbetsplatsen och finns som resurs för både arbetsgivaren och individen i situationer som kan uppstå under tiden för insatsen. Vid avslut av insatsen följer rekryteraren upp den enligt de interna riktlinjer som finns kring individuppföljning, undersöker möjligheter till fortsatt anställning och säkerställer att individen får intyg, referenser och rekommendationer. Rekryteraren återkopplar till upphandlaren huruvida kravet enligt LOU är uppfyllt, dvs om åtgärden som kravställdes verkligen har genomförts.

Samordnare

Samordnarens roll är att tidigt i olika processer avseende upphandling identifiera vilka upphandlingar som skulle kunna vara intressanta för sysselsättningskrav samt initiera detta. Denna roll bör ha tät koppling till kommunens centrala ekonomistyrning och/eller kontakt med förvaltningsledningarna för att säkerställa att kravställningen kommer in så tidigt som möjligt i processen. Vidare ska samordnaren bistå upphandlaren som sakkunnig inom området sysselsättningskrav i likhet med andra sakkunniga inom andra sakområden (tex miljö), samt föra dialog med beställare. I branschdialoger är det lämpligt att samordnaren föredrar sysselsättningskravet, och samordnaren bör även initiera samlade branschdialoger i de fall där det går att förutse ett flertal upphandlingar inom samma eller liknande branschområde under en begränsad tid. Under själva upphandlingsfasen är det lämpligen samordnaren som svarar på leverantörsförfrågningar kring sysselsättningskravet. Samordnaren håller i den samlade

dokumentationen kring sysselsättningskraven (vilka ramavtal upphandlingar och leverantörer det gäller samt statistik), för en dialog med rekryteraren kring dennes arbete, och följer genomförande och kravefterlevnad i samtliga upphandlingar med sysselsättningskrav.

3.0.3. Fyra faser

För att infoga sysselsättningskrav i en upphandling behöver man följa upphandlingsprocessen. Det som beskrivs här är de extra tillägg till en reguljär upphandling som kommer när man lägger till sysselsättningskrav. Rutinerna kan skilja sig något åt beroende på vilken enhet som gör upphandlingen – men de anpassas lätt till rådande omständigheter. De fyra faserna är emellertid samma som i ordinarie upphandlingsprocess.

Planeringsfasen

Planeringsfasen är den fas då behovet av en upphandling identifieras och formuleras. Optimalt är det, att identifiera redan i denna fas om det är möjligt och lämpligt att ställa sysselsättningskrav. Särskilt i de fall som stora upphandlingar ska genomföras finns det då möjligheter att samarbeta med andra aktörer kring tex utbildning, fortbildning eller andra förberedelser som gynnar målgruppen i det skede då matchningen ska genomföras. Här är samordnarens roll viktig för att alla relevanta aktörer ska komma med in i planeringen – men även upphandlaren spelar en viktig roll genom de förslag till upplägg av upphandlingen som föreslås. Om beställaren själv har en hög ambition vad gäller sociala krav kan även andra aspekter tas hänsyn till, likväl som ytterligare hållbarhetsaspekter. Väljer man då att utgå från funktion när upphandlingen utformas istället för vad man från början hade en bild av att man skulle köpa in, kan slutresultatet bli en innovativ upphandling med integrerade hållbarhetsaspekter istället för en reguljär ”lägstapris-upphandling” där hållbarhetskrav snarare uppfattas som besvärliga. Utformningen av upphandlingen blir därför väldigt viktig.

Analysfasen

Analysfasen kallas även för marknadsanalys eller behovsanalys – poängen är att man utifrån det identifierade behovet av inköp analyserar marknadens utbud av motsvarande produkter eller tjänster för att utforma ett upphandlingsunderlag.

När man ska ställa sysselsättningskrav fokuserar man den specifika delen av analysen på följande:

- Omfattningen på upphandlingen i relation till kravet vi vill ställa – proportionalitetsprincipen
- Förutsättningar för aktörerna på marknaden att tillhandahålla platser inom sina verksamheter
- Branschens lämplighet för sysselsättningskrav – finns tex tveksamheter kring branschspecifika arbetsförhållanden kan det vara bättre att ställa krav på arbetsrättsliga villkor (se upphandlingsmyndigheten.se)
- Vilken geografisk lokalisering arbetet har som ska utföras – inom kommunens gränser ställer vi sysselsättningskrav
- Hur lång avtalstiden är – är avtalstiden för kort blir det oftast inte en lämplig praktiktid. Det kan emellertid övervägas att ställa krav på anställning även vid kortare avtalstiden om man ser att det kan ge övervägande positiva effekter. Kontakta rekryteraren för diskussion om detta

När ska man ställa sysselsättningskrav?

Projektet rekommenderar Östersunds kommun att ställa sysselsättningskrav i de upphandlingar där avtalstiden innebär att en sysselsättningsplats kan fås inom kommunens gränser, och där avtalstiden är mer än fyra månader.

Dessa rekommendationer har följande argument till grund:

- Som beställare har man alltid ett uppföljningsansvar. Det är absolut möjligt att ställa sysselsättningskrav även i upphandlingar som utförs utanför kommunens gränser. Då får man emellertid även ett ansvar att följa upp dessa, vilket kan vara krångligt och kostsamt. I praktiken innebär det att följa upp arbetsmarknadsåtgärder i en annan kommun.
Ska sociala krav ställas utanför den egna geografiska zonen rekommenderas istället uppströmskrav (krav på varan eller tjänsten/tekniska specifikationer) med tredjepartscertifiering där en oberoende part kan intyga under vilka omständigheter en vara är tillverkad. Även tredjepartscertifieringar bör följas upp, men kan då följas upp i större skala under mer sammanhängande omständigheter. Krav på en specifik tredjepartscertifiering tex Fair Trade, TCO eller KRAV är möjligt i och med den förändringen av LOU som trädde i kraft 2017.
- Rekommendationen kring att sysselsättningskrav främst ställs i upphandlingar med en avtalstid över fyra månader är utifrån individens perspektiv. Många av platserna som avtalas med arbetsgivare utifrån sysselsättningskrav kommer att vara praktikplatser. Alla sorters praktik behöver individanpassas, men står man längre från arbetsmarknaden är det en stor chans att man behöver en längre praktikperiod i syfte att introduceras eller återintroduceras till arbetsmarknaden.
Även en person som får en tidsbegränsad anställning gynnas av att få längre tid till introduktion och att finna sig tillrätta på arbetsplatsen.

Kraven i upphandlingen

Själva kravställningen i upphandlingarna går att utforma på olika sätt. Generella kravställningar har tagits fram i projektet, och det är projektets rekommendation att Östersunds kommun använder sig av dessa som utgångspunkt när sysselsättningskrav ska ställas. Själva kravformuleringarna är avstämde mot Göteborgs stads kravställningar och mot Upphandlingsmyndighetens kravställningar. Dessutom är matchnings- och uppföljningsdelen beskriven på ett sådant sätt att det är tydligt för leverantören vad kommunen förväntar sig.

Det är lämpligt att upphandlaren tar initiativ till samordnarens medverkan under analysfasen, eftersom sysselsättningskraven endast är en av flera olika kravtyper som ställs, och upphandlaren äger själva framtagandeprocessen.

I marknadsanalysen bör det ingå någon form av frågeställning kring sysselsättningskravet till branschen, gärna i ett separat branschsamråd. Det innebär att upphandlaren och samordnaren bjuder in samtliga företag inom en viss bransch till en träff där sysselsättningskraven presenteras. Observera att det inte finns några begränsningar mot att prata på en generell nivå med branscher om dessa krav, även om upphandlingssekretessen aktualiserats.

Viteskrav bör alltid läggas med i upphandlingar med skarpa krav på ett visst antal platser. Detta beskrivs närmare i rutinen kring kravställning.

Analysfasen avslutas med att upphandlingen annonseras och en tilldelning sker efter att leverantörer lämnat anbud. Under anbudstiden kan samordnaren svara på frågor om sysselsättningskravet.

Matchningsfasen

När tilldelningsbeslut är taget lämnar upphandlaren över leverantörens kontaktuppgifter till samordnaren och rekryteraren. Förutom kontaktuppgifterna behöver sådan information lämnas över som villkorar matchningsdelen; det kan vara avtalstid, överenskomna datum, startdatum, planering, påminnelse om vilken typ av krav som ställts eller annat.

Samordnaren stämmer av med rekryteraren så att all nödvändig information finns, och för sedan in uppgifterna kring upphandlingen och leverantören i separat register för att kunna samordna statistik kring sysselsättningskravet.

Rekrytering

Rekryteraren tar kontakt med leverantören och bokar in en träff för att samtala om det krav som är ställt. På mötet går rekryteraren och leverantören tillsammans igenom kravet, samt lägger upp en plan för hur leverantören vill uppfylla kravet. Det finns alltid en möjlighet för leverantören att genomföra rekryteringen själv (observera att kommunen inte har rätt att kräva att leverantören måste använda kommunens rekryteringsalternativ), och om de vill göra det går rekryteraren igenom vad som förväntas av leverantören i form av återrapportering.

Om kommunens rekryteringsalternativ väljs, kommer rekryteraren överens med leverantören om vilken kravprofil som ska ställas, samt tidplan, förutsättningar på arbetsplatsen, rekryteringssätt mm. Sedan påbörjas rekryteringen enligt överenskommelse.

I vissa lägen där dialogkrav används kan det vara lämpligt att göra en överenskommelse skriftligen med leverantören kring det antal platser man kommer överens med i dialogen. Sådana avtal har dock inte gjorts inom projektet. I sådana fall bör även sanktioner vid ett eventuellt förtidigt avslut överenskommas.

Under rekryteringen håller rekryteraren både upphandlaren och samordnaren uppdaterad kring arbetet. Då rekryteringen är genomförd skickas klartecken till samordnare och upphandlare som kan notera att dialog eller rekrytering är genomförd och att kravet enligt LOU är uppfyllt eller delvis uppfyllt.

Introduktion, uppföljning och avslutning

Rekryteraren genomför introduktion enligt de rutiner som finns internt för AME eller Innanförskapsakademien, beroende på vilken organisation som genomför rekryteringen. Rutiner och mallar för arbetet med individer finns i båda verksamheter. Uppföljning ska likaså ske löpande enligt samma rutin, och vid behov. Avstämning görs både med arbetsgivare och arbetstagare/praktikant. Vid eventuell problematik kring placeringen är det av största vikt att rekryteraren hjälper till att lösa situationen. Det är också att rekommendera, att arbetsgivaren går någon av de handledarkurser som erbjuds företagen genom samarbetet.

Inför avslutning av placeringen tar rekryteraren kontakt med arbetsgivaren för utvärdering av perioden. Eventuella möjligheter till fortsättning undersöks. Ska ett avslut göras hjälper rekryteraren till att ta fram ett intyg för genomfört arbete. Målet är att hjälpa individen vidare på arbetsmarknaden utifrån dennes förutsättningar, så situationen behöver alltid utvärderas för att undersöka vilka intyg och referenser som behövs just där och då.

Arbetsgivaren ombeds även genomföra en skriftlig utvärdering av insatsen. Rekryteraren kan ta initiativ till detta, men resultatet skickas till samordnaren för sammanställning av statistik.

När placeringen är avslutad kontaktar rekryteraren beställaren, samordnaren och upphandlaren för att återkoppla att insatsen kan betraktas som slutförd – kravet enligt LOU uppfyllt.

Vid händelse att leverantören vid avtalad placering avbryter avtalet ska rekryteraren skyndsamt meddela upphandlaren och beställaren. Vid behov även samordnaren. Detta är att betrakta som kontraktsbrott om skallkrav ställdes i upphandlingen, och upphandlaren följer gängse rutin avseende sådana. Viteskrav bör alltid läggas med i upphandlingar med skarpa krav på ett visst antal platser.

4. Projektbeskrivning – genomförandet

Genomförandet av projekt Socialt ansvarsfull upphandling har inneburit att projektledaren har involverats i flera olika kommunala processer och arbetssätt för att kunna föreslå ett arbetssätt som kan användas både under och efter projekttiden. Att arbeta med sysselsättningskrav i upphandlingar involverar flera kommunala funktioner – både upphandlande enheter och matchande stödfunktioner som arbetar med individer. De enheter som huvudsakligen varit inblandade i att ta fram kravställningar och arbeta med upphandlingsdelen av projektet är:

- Upphandlingskontoret
- Projektenheten (fd konsultenheten)

De enheter och myndigheter som huvudsakligen varit involverade i arbetet med att ta fram arbetssätt, riktlinjer och rutiner för matchningen av individer och uppföljningen av dessa är:

- Arbetsmarknadsenheten
- Arbetsförmedlingen

Förutom dessa enheter har Innanförskapsakademien i Östersundshems regi varit en värdefull samarbetspartner, eftersom de gjort en liknande satsning om än i något annan skepnad, 2-3 år före Östersunds kommuns satsning.

4.1. Tidplan

Projekt Socialt ansvarsfull upphandling har genomgått tre huvudsakliga faser.

1. Planeringsdelen där projektplanen togs fram, en projektstruktur med styrgrupp och arbetsgrupp skapades, samt planläggning för kommande arbete genomfördes.
2. Genomförandedelen där kravställningar skrevs fram och samverkan skedde med alla berörda parter för att jobba fram en arbetsmodell. I denna fas började projektgruppen försöka få med kraven i upphandlingar enligt planeringen.
3. Avslutningsfasen, då förankring och implementering har varit i fokus.

Tidplanen har följts utan större avsteg. Implementeringsarbetet påbörjades före utsatt tid eftersom projektet i maj 2018 identifierade organisatoriska förutsättningar som behövde uppmärksammas för kommunledningen. Det saknades strategiska tjänstepersoner med central placering som skulle kunna ha lämpliga funktioner för att ta över en samordnande roll kring sysselsättningskrav, och därför inleddes en dialog med kommunledningen kring frågan.

4.2. Arbetssätt

Arbetssättet baserades på befintliga processer inom Östersunds kommun. De processer som ligger till grund för modellen är:

- Upphandlingskontorets
- Före detta Konsultenhetens (Teknisk förvaltning) upphandlingsprocess
- Processen för matchning av individer mot extern arbetsmarknad som finns inom Arbetsmarknadsenheten
- Göteborgs stads modell för sysselsättningskrav i upphandling

Projektet har även omfattat test av modellen. Nio upphandlingar har genomförts inom ramen för projektet – dvs sysselsättningskrav är ställda inom ramen för arbetssättet som arbetats fram.

Projektet har även omfattat två halvdagsseminarier i syfte att fortbilda relevant personal kring sociala krav i upphandlingar, och då med fokus på sysselsättningskrav. Till dessa tillfällen har chefer, berörda tjänstepersoner och upphandlare inbjudits.

Under projektets sista månad hölls ett avslutningsseminarium med ca 50 deltagare. Seminariets syfte var att begripliggöra sysselsättningskrav, sätta dem i ett sammanhang och förklara hur Östersunds kommun har jobbat med att implementera ett arbetssätt kring dem i sin organisation.

Utvärdering har gjorts löpande inom projektet, för att kunna utveckla och förbättra arbetssättet hela tiden. Arbetsgruppen har lärt under arbetets gång vad som fungerar och inte, och kunnat anpassa arbetssättet därefter. Under projektets slutperiod har även en extern konsult anlåtats för att utvärdera de samhällsekonomiska effekterna av sysselsättningskrav i upphandling.

4.3. Projektorganisation

Projektets styrgrupp har träffats två gånger per termin för att följa upp arbetsgången. I projektplanen anges ett antal milstolpar som styrgruppens möten skulle kretsas kring, men dessa har frångåtts då projektet har haft en mycket snabbare arbetstakt än vad som förutsattes från början. Istället för att delta med kraven i tre upphandlingar har projektet fått komma in i tio upphandlingar. Detta har gett ett större underlag att utvärdera i arbetssättet, och det har inneburit att projektet arbetat mer utifrån ”verkliga case” än utifrån hypotetiska.

Styrgruppen har träffats regelbundet enligt planering. Arbetsgruppen har träffats ett fåtal gånger i sin helhet, men framför allt har delar av arbetsgruppen träffats vid behov. Eftersom

projektet arbetat med en process som har tydliga delprocesser, har det varit tidsödande för arbetsgruppen att träffas i sin helhet. Därför har det specifika arbetet varit mer flexibelt och behovsbaserat.

4.4. Samarbetsformer

Generellt har samverkan, samordning och samarbete fungerat bra inom projektet. Då samtliga medverkande parter haft fulla agendor har arbetet organiserats utifrån vad som varit möjligt. Inom organisationen finns många så kallade ”stuprör” vilket har påverkat arbetet tydligt. Från början var hypotesen att projektet inte skulle behöva föreslå en ny funktion, utan endast föreslå ett arbetssätt som skulle kunna användas för sysselsättningskrav av redan befintliga funktioner. De enheter som är involverade i arbetet är emellertid så långt från varandra i arbetssätt, uppdrag och kommunikationsvägar att projektet kommer att föreslå en ny funktion centralt för att samordna arbetet med sysselsättningskrav. Det är en klar risk att kopplingen mellan upphandlande enheter och matchningsfunktionen annars fallerar.

Styrgruppen har träffats två gånger per termin för att följa projektet utifrån medlemmarnas respektive roller. Detta har varit adekvat för projektets framåtskridande, men eftersom styrgruppens medlemmar inte har beslutsfattande mandat för kommunen övergripande har det inte direkt gett några beslut om implementering på förvaltningarna.

Arbetsgruppen har träffats vid behov – oftare i början då kartläggningen genomfördes, och mer sällan senare då ett mer löpande arbete kring enskilda upphandlingar genomförts. Projektledaren har vid tre tillfällen under ett år förankrat projektet i Kommunledningsgruppen (beställare och beslutsfattande instans) för att informera om projektets fortskridning.

4.5. Budget

Projektet har på grund av låga omkostnader för evenemang och få externa kostnader inte upparbetat hela budgeten.

Budget	1 620 000
Upparbetad budget	1 261 758
Kvar externa kostnader	126 034
Kvar lönekostn + upph	169 208
Kvar % budget:	22%
Kvar budget:	358 242

4.6. Beställare och mottagare av resultatet

Projektets beställare är KLG och det är KLG som blir mottagare av resultatet. Denna överlämning har skett 29 mars 2019. Förslaget som lämnades till KLG biläggs projektrapporten (Bilaga 2).

Vidare är Samordningsförbundet i Jämtlands län mottagare av resultatet.

5. Resultat och slutsatser

En modell är inom projektet framtagen och implementerad som arbetssätt så att den är fullt användbar vid projektets slut. Modellen går att applicera på alla länets kommuner förutsatt att dessa organiserar egna matchnings- och uppföljningssätt, alternativt avtalar med Östersunds kommuns matchningsorganisation kring genomförande.

Sysselsättningskrav har ställts i följande upphandlingar:

Upphandling	Förv	Upphandlingen stängdes	Typ av krav, Övrigt
Stadsfesten	KLF	Nov -17	Dialogkrav
Väghyveln	TF	Jan -18	Skarpt krav på fyra platser
Korttidshyra fordon (ram)	GNU	Maj -18	Dialogkrav + skarpt krav
Vinterparken	SB	Apr -18	Dialogkrav
Kommunikations-tjänster (ram)	KLF	Dec -18	Dialogkrav
Lås och låstjänster (ram)	GNU	Jan -19	Dialogkrav
Maskiner och verktyg (ram)	GNU	Feb -19	Dialogkrav
Färghandelsvaror (ram)	GNU	Mar -19	Dialogkrav
Campingstugor	TF	Jan -19	Dialogkrav

Ur samverkansarbetet med Upphandlingskontoret, Projektenheten och AME i de olika upphandlingarna har följande centrala förutsättningar identifierats för att kunna genomföra sysselsättningskrav i upphandlingar med gott resultat:

- Det behöver finnas en tydlighet i styrningen. Tydligt ansvar för de olika arbetsuppgifterna behövs; och det behöver också finnas en tydlighet kring vilka upphandlingar som ska innehålla sysselsättningskrav.
- Vidare behövs en sammanhållande funktion som följer alla upphandlingar ”från ax till limpa” och som dessutom kan fungera som sakkunnig i frågan.

Enligt LOU bör kommunen ställa miljökrav och sociala krav i upphandlingar om det är möjligt.

För att skapa klarhet i styrningen föreslår projektet att Östersunds kommun tydliggör att det är ett ansvar i alla upphandlingar som uppfyller förutsättningarna för sysselsättningskrav, att sådana ska ställas.

De förvaltningar som varit involverade i projektet framhåller att det är av central vikt att en samordnare för kraven tillsätts. Detta för att det ska vara genomförbart i praktiken att ställa sysselsättningskrav. Samordnarens roll är att initiera rätt typ av krav i de upphandlingar som ska genomföras, finnas som resurs och sakkunnig i upphandlingsförfarandet, och sedan stötta verksamheterna i överlämningen från upphandlande enhet till matchningsfunktionen. I ett senare skede blir samordnaren mottagare av resultatet av uppföljningen och kan driva ett utvecklingsarbete för att hålla arbets sättet aktuellt och relevant.

Projektet rekommenderar därför Östersunds kommun att tillsätta en samordnare för upphandlingar i kommunen, med ansvar för planering, uppföljning och strategiska satsningar avseende hållbar upphandling.

Vidare föreslår projektet att Östersunds kommun beslutar vilka upphandlingar som ska innehålla sysselsättningskrav. Projektets förslag baserar sig på samråd med Teknisk förvaltning, Vård- och Omsorgsförvaltning, Upphandlingskontoret samt Innanförskapsakademien. Av skäl kopplade till upphandlingslagstiftningen och ekonomiska aspekter behöver det finnas en geografisk begränsning på när vi ställer sysselsättningskrav. Eftersom kommunen har ett uppföljningsansvar enligt LOU kan det bli både kostnadsdrivande och svårt rent praktiskt att genomföra uppföljning på sysselsättningskrav där utförandet görs långt bort.

Därför föreslår projektet att Östersunds kommun ställer sysselsättningskrav i de upphandlingar där genomförandet som kravet är kopplat till äger rum inom kommunens gränser eller dess omedelbara närhet.

För individernas räkning som ska genomgå praktik eller jobb till följd av upphandling behövs en viss tidsrymd för att det ska bli meningsfulla perioder som har verklig påverkan på individens närmande till arbetsmarknaden. En tidsbegränsad anställning eller praktik med kvalitet bör vara helst minst tre månader.

För att skapa tidsmässiga marginaler för rekrytering och introduktion föreslår projektet därför att kommunen ställer sysselsättningskrav i upphandlingar som har en avtalsperiod om fyra månader eller längre.

Själva arbets sättet att ställa sysselsättningskrav i upphandlingar kräver inga extra resurser. Däremot behöver resurser läggas till modelldelen som innebär matchning och uppföljning av individer. För att implementera modellen vid Arbetsmarknadsenheten behöver en person

kunna arbeta med att följa upp individer hos företag enligt samma modell som man idag använder mot interna enheter då individer placeras.

Två scenarier kan förutsättas; ett där Arbetsmarknadsenheten sköter matchning och uppföljning och ett där Innanförskapsakademin sköter matchning och uppföljning. Vid båda alternativen behöver finansieringslösningar för matchningsfunktionen övervägas.

Arbetsförmedlingens framtida roll behöver utredas vidare. Inom projektet har Arbetsförmedlingen varit en part, då matchningen utgått från att alla individer som placerats i projektet har beslut från Arbetsförmedlingen. Om Arbetsförmedlingens resurser krymps i linje med vad som signalerats i februari/mars 2019 finns ett behov av att se över ytterligare möjligheter för individer att få sin försörjning i de fall där Arbetsförmedlingen inte har resurser till att bevilja praktikbeslut. Ett möjligt alternativ kan vara att vidareplacera individer från Arbetsmarknadsenhetens interna platser till privata arbetsgivare.