



Upphandlings
myndigheten

Slutrapport för ESF-projektet - Sysselsättning genom offentlig upphandling

RAPPORT 2019:6



Upphandlingsmyndigheten december 2019
ISBN: 978-91-985234-8-5
Produktion: Upphandlingsmyndigheten
Foto: Mostphotos

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
1. Om rapporten	7
1.1 Inledning.....	7
1.2 Definitioner och förkortningar	8
2. Bakgrund till projektet – varför sysselsättningskrav?	10
2.1 Situationen i Sverige.....	10
2.2 Arbetsmarknaden i Sverige	11
2.3 Sysselsättningskrav ger en väg in på arbetsmarknaden	11
2.4 Sysselsättning genom reserverad upphandling	12
3. Om projektet – syfte, mål och arbetsprocess	14
3.1 Syfte med projektet	14
3.2 Mål och önskade resultat för projektet	14
3.3 Kortsiktiga effekter.....	15
3.4 Långsiktiga effekter	15
3.5 Omfattning och strategi	16
3.6 Avgränsningar	17
3.7 Tidsplan	17
3.8 Organisation	17
3.9 Metod.....	18
3.9.1 Referensgrupp.....	18
3.9.2 Spridning och kommunikationsaktiviteter under projektiden	19
3.9.3 Integrering av de horisontella principerna	21
3.9.4 Utvärdering	22
4. Projektets huvudresultat	28
4.1 Nationell modell för sysselsättningskrav i offentlig upphandling.....	28
4.2 Möjlighet att främja jämställdhet genom offentlig upphandling	29
4.2.1 Möjlighet att främja socialt företagande genom offentlig upphandling	30
4.2.2 Kunskapsbank för sysselsättningskrav	30
4.2.3 Samhällsekonomiska effekter	30

5.	Övriga resultat och slutsatser	32
5.1	Framgångsfaktorer för sysselsättningskrav	32
5.2	Juridiska förutsättningar och utgångspunkter	35
5.2.1	Bakgrund	35
5.2.2	Sociala hänsyn	36
5.2.3	Principer för offentlig upphandling	37
5.3	Insikter från erfarenheter i Sverige	38
5.3.1	Botkyrka kommun	39
5.3.2	Göteborgs stad	39
5.3.3	Helsingborgs stad	40
5.3.4	Stockholms stad	42
5.3.5	Trafikverket	43
5.4	Resultat av sysselsättningsfrämjande krav	46
6.	EU – utblick genom studieresor	49
6.1	Erfarenheterna från projektets studiebesök.....	49
6.1.1	Warszawa	49
6.1.2	Rotterdam	50
6.1.3	Frankrike.....	51
6.1.4	Skottland	52
6.1.5	Barcelona	53
6.1.6	Finland.....	56
6.1.7	Implementering av den nationella modellen och stödet.....	56
7.	Förslag och rekommendationer för vidare arbete med sysselsättningskrav i offentlig upphandling.....	60
7.1	Fortsatt spridning och kommunikation.....	60
7.2	Facilitatorer	61
7.3	Nationellt IT-system för uppföljning av sysselsättningskrav.....	62
8.	Appendix	64

Sammanfattning

Offentlig upphandling har använts som ett arbetsmarknadsverktyg under många år i flera länder inom EU. I Sverige har flera kommuner och statliga organisationer arbetat med att genom särskilda kontraktsvillkor skapa möjligheter till sysselsättning och arbete för personer som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det stora flertalet upphandlande organisationer har inte arbetat med sysselsättningskrav eftersom viktiga förutsättningar som kunskap och stödresurser har saknats. Dessutom har den politiska viljan och prioriteringarna både lokalt och nationellt varit otydliga.

Syftet med transnationella ESF-projektet Sysselsättning genom offentlig upphandling har varit att utveckla en modell eller metoder som kan användas för att ställa sysselsättningskrav i en offentlig upphandling. Att ha en svensk nationell modell bedöms leda till att fler upphandlande organisationer kommer att tillämpa sådana krav och att leverantörerna kommer att möta tydligare kontraktsvillkor. Modellen kan också bidra till ökad och breddad kompetensförsörjning för leverantörer. Den kan bidra till att fler individer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, särskilt nyanlända, erbjuds en anställning eller praktikplats i offentligt upphandlade kontrakt.

De upphandlande organisationer som ställt någon form av sysselsättningskrav har många gånger använt olika metoder. Syftet med en nationell modell för sysselsättningskrav i offentlig upphandling är att skapa en enhetlig metod som tydligt visar vad som krävs för att kunna genomföra en lyckad upphandling med sysselsättningskrav.

Huvudmålgrupp för framtagandet av nationella modellen har varit upphandlande organisationer. De som setts som viktiga målgrupper är även leverantörer, beslutsfattare, matchningsansvariga arbetsmarknadsaktörer, representanter från civilsamhället och från den sociala ekonomin.

Resultat

Projektet har identifierat följande tydliga framgångsfaktorer för att lyckas med sysselsättningskrav i offentlig upphandling:

- Tydlig strategi och styrdokument. Beslutsfattare och ledning i stat, regioner och kommuner måste ha en klar strategi som formulerats i genomarbetade styrdokument i form av regleringsbrev eller regeringsuppdrag. För kommuner och regioner ska detta vara tydligt formulerat i upphandlingspolicyn, samt att resurser ska anges.
- Dialog och samråd med näringsliv och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Det är nödvändigt att samråda om utmaningarna i en bransch eller på en ort för att lyckas. Om inte leverantörerna deltar blir det inga anbud.
- Ett gott samarbete med arbetsmarknadsaktörer för matchning. Oavsett om det är arbetsförmedlingen, kommunal arbetsmarknadsförvaltning, privata matchningsföretag eller företagen själva som sköter rekryteringen krävs ett samarbete för att det ska bli rätt person på rätt plats och som kan hjälpa till att lösa behovet på arbetsmarknaden, både för individen och för företagen.

Projektets huvudresultat har tre ben:

- En nationell modell i form av en processbeskrivning och tillhörande stödmaterial riktade till olika målgrupper.
- En kunskapsbank på Upphandlingsmyndighetens webbplats där kunskap i form av utbildningsmaterial, checklistor, framgångsfaktorer, filmer, lärande exempel i Sverige och erfarenheter från andra EU länder finns samlat.
- En samhällsekonomisk modell för att beräkna socioekonomiskt värde eller konsekvenser och effekter av sysselsättningskrav i upphandling.

Genom ett transnationellt och nationellt lärande har projektet utvecklat effektiva metoder i form av en nationell modell och tillhörande stödmaterial för att tillämpa sysselsättningsfrämjande krav i offentlig upphandling. Modellen beskriver tydligt varje steg i processen och ger praktiskt stöd till de aktörer eller roller som berörs, bland annat upphandlare, matchningsansvariga och leverantörer, men också beslutsfattare. Projektet har därmed skapat stöd och förutsättningar för en socialt ansvarsfull upphandling med bäring på arbetsökande målgrupper som står långt från arbetsmarknaden, särskilt nyanlända. Stödet är webbaserat och finns på Upphandlingsmyndighetens [webbplats](#).

Användningen av den nationella modellen med tillhörande stöd och kunskap, förväntas bli en del i upphandlingsförfaranden och leda till ökade övergångar till arbete för personer som har svårt att komma in på den svenska arbetsmarknaden.

Den nationella modellen för sysselsättningskrav i en offentlig upphandling möjliggör att offentlig verksamhet och näringsliv tillsammans ska kunna bidra till en bättre arbetsmarknad och en ökad tillväxt. Mer om huvudresultaten finns i kap 5 i denna rapport.

Förslag från projektet

När projektet är slut övergår modellen och stödet till Upphandlingsmyndighetens ordinarie förvaltningsorganisation. För att modellen ska få genomslag och användandet av sysselsättningsfrämjande åtgärder i offentlig upphandling ska få spridning föreslår projektet:

- Att Upphandlingsmyndigheten fortsätter att sprida kunskap om sysselsättningskraven i en offentlig upphandling genom kommunikationsinsatser och utbildning. Alla organisationer som har varit med att skapa den nationella modellen föreslås bli ambassadörer för att vidarebefordra kunskap och erfarenhet om sysselsättningskraven och modellen till sina nätverk och kontakter.
- Att det i Sverige inrättas ett regionalt stöd till upphandlande myndigheter utifrån fransk modell med facilitator, som medfinansieras av staten och upphandlande organisationer och samordnas av Upphandlingsmyndigheten och SKR.
- Att Upphandlingsmyndigheten genomför en förstudie och en behovsanalys om att införa ett nationellt IT-system som följer upp sysselsättningskrav i en offentlig upphandling.

1. Om rapporten

1.1 Inledning

Möjligheten att ställa sysselsättningskrav i offentliga upphandlingar har funnits sedan 2004. Flera svenska kommuner och andra myndigheter har utnyttjat den möjligheten och många leverantörer har deltagit i dessa upphandlingar. Men området är komplext och en enhetlig metod behövs för att kunna ställa krav på ett effektivt och rättssäkert sätt enligt upphandlingsreglerna.

Upphandlingsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Göteborgs stad, Stockholms stad, Helsingborgs stad och Botkyrka kommun beviljades gemensamt finansiering från Europeiska socialfonden (ESF) för att bedriva ett transnationellt EU-projekt tillsammans med Finland och senare även Trafikverket, där parterna genom att använda lagen om offentlig upphandling (LOU) utvecklar metoder och modeller för att personer som står långt från arbetsmarknaden, särskilt nyanlända, ska ta sig in på arbetsmarknaden. Projektet heter Sysselsättning genom offentlig upphandling (Employment Through Procurement). Upphandlingsmyndigheten är projektägare. Transnationella partner i Finland är Finnish Institute for Health and Welfare, Helsingfors stad och Vanda stad.

Arbetsprocess

Denna slutrapport beskriver projektets arbete och resultat samt hur projektets arbete har gått till. Projektet har under projekttiden genomfört sexton workshops inom projektgruppen tillsammans med styrgruppen och transnationella partner. Projektet har även genomfört fem regionala dialoger runt om i hela landet för att sprida kunskap och ta del av de behov som finns hos målgrupperna samt har gjort en nationell enkät med arbetsintegrerande sociala företag (ASF). Projektet har intervjuat ett antal personer som jobbar med sysselsättningskrav i olika kommuner, tagit in synpunkter från ett antal leverantörer och företag.

Projektet har tittat på ett antal metoder i Sverige, bland annat från Botkyrka kommun, Göteborgs stad, Helsingborg stad, Stockholms stad och Trafikverket. Projektet har även genomfört flera studiebesök i andra EU-länder för att se olika lösningar för att ställa sysselsättningskrav i offentlig upphandling, bland annat Finlands nationella modell för sysselsättningskrav. Studiebesöken har gått till Warszawa stad, Rotterdam stad, Paris, Glasgow, Barcelona, Helsingfors stad och Vanda stad i Finland.

För att få ytterligare relevanta underlag har projektet tagit in externa synpunkter från arbetsmarknadsparter, näringslivet, leverantörer och andra myndigheter samt olika organisationer som ingår i projektets referensgrupp.

Utifrån ovanstående exempel och erfarenheter har projektet tagit fram en nationell modell med tillhörande stödmaterial i form av mallar, processbeskrivning, checklistor, filmer, lärande och goda exempel, formulär, framgångsfaktorer, utbildnings- och

informationsmaterial och en webbplattform där material samlats i en så kallad kunskapsbank.

1.2 Definitioner och förkortningar

Sysselsättningskrav. Sysselsättningskrav i offentlig upphandling innebär att den upphandlande organisationen, oftast stat, region eller kommun, ställer krav på att den vinnande leverantören under kontraktstiden ska erbjuda anställning, utbildning, praktik- eller lärlingsplatser till personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Arbetsintegrerande sociala företag (ASF). Arbetsintegrerande sociala företag är en typ av sociala företag som har två affärsidéer, en kommersiell idé och en annan som syftar till att skapa jobb för personer som står långt från arbetsmarknaden.

Dialogkrav är en mjukare form av krav, att föra dialog med leverantören i samband med kontraktsskrivning om förutsättningar och möjligheter att erbjuda praktikplats eller anställning vid utförande av kontraktet.

Numerära krav definierar antal platser som leverantörerna ska uppfylla under kontraktstiden.

Matchningsansvarig. Den organisationen som ansvarar för att ge stöd till arbetsökande som står långt från arbetsmarknaden. Det kan vara Arbetsförmedlingen, kommunal arbetsmarknadsförvaltning, privat matchningsaktör och arbetsintegrerande sociala företag.

Upphandlande organisationer. De som omfattas av skyldigheten att upphandla kallas upphandlande myndigheter eller upphandlande enheter.

SME. Små och medelstora företag.

SKR. Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare SKL – Sveriges Kommuner och Landsting).

2020-strategin. Europa 2020 – en strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.

SRPP. Socially responsible public procurement, handbok från EU för socialt ansvarsfull upphandling.

LOU. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

LAS. Lag (1982:80) om anställningsskydd.

Upphandling med sociala hänsyn avser socialt ansvarsfull offentlig upphandling. Det kan vara att ta arbetsrättsliga hänsyn eller anständigt arbete, social integration, lika möjligheter, tillgänglighet för alla, etiska hänsyn och sysselsättningshänsyn.

Sociala hänsyn kan inbegripa bland annat arbetsrättsliga hänsyn, etiska hänsyn och sysselsättningshänsyn.

Sysselsättningshänsyn som ibland används synonymt med sysselsättningsfrämjande åtgärder eller krav är en underkategori till sociala krav.

Personer som står långt från arbetsmarknaden eller utsatta grupper. Enligt Arbetsförmedlingens definition handlar det om utrikes födda eller nyanlända, personer med funktionsnedsättning, personer som saknar avslutad gymnasieutbildning samt äldre eller långtidsarbetslösa. Det gäller även nyanlända arbetssökande i etableringsprogrammet

Etableringsprogrammet omfattar nyanlända invandrare mellan 20 och 64 år med uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande samt deras anhöriga.

2. Bakgrund till projektet – varför sysselsättningskrav?

2.1 Situationen i Sverige

Offentlig upphandling har uppmärksammats som ett av flera samhällspolitiska styrmedel som kan användas för att verka för olika politiska och sociala mål. Sociala hänsyn kan bland annat omfatta att sysselsättningskrav vid offentlig upphandling beaktas.

I Sverige genomförs offentliga upphandlingar för drygt 680 miljarder kronor per år, vilket motsvarar ungefär en sjättedel av BNP. Mot bakgrund av att en tredjedel av de offentliga utgifterna utgörs av offentliga inköp och nästan 70 procent av de offentliga utgifterna är upphandlingspliktiga, finns en potential att uppnå lägre arbetslöshet för personer som står långt från arbetsmarknaden.

Att skapa arbetstillfällen, samtidigt förbättra matchningen och höja kompetensnivån är en god affär för samhället, företagen och inte minst för de individer som går från utanförskap till sysselsättning. Detta ska bidra till en hållbar samhällsutveckling.

Tillsammans med leverantörer kan den offentliga affärsuppgörelsen skapa sysselsättningsplatser, arbetstillfällen, lärlings- och praktikplatser genom sysselsättningskrav för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Upphandlande organisationer kan därför använda upphandling som ett verktyg för att skapa sysselsättningsmöjligheter genom krav i upphandlingar. Offentlig upphandling kan bli en dörröppnare för utsatta grupper eller för dem som saknar egna kontakter in till arbetsmarknaden.

För att bemöta det ökade intresset för social hållbarhet och ta vara på de viktiga erfarenheter som gjorts hittills av upphandlande organisationer har initiativet tagits till projektet Sysselsättning genom offentlig upphandling. Projektet riktar främst in sig på att öka sysselsättningsgraden för målgrupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, särskilt nyanlända.

Sysselsättningskrav vid offentlig upphandling i Sverige och i flera nordiska länder har varit en del av den aktiva arbetsmarknadspolitik i kommuner och hos myndigheter på olika nivåer, som en metod för att skapa utrymme för praktikplatser eller anställningar för personer som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden, enligt Konkurrensverkets rapport (Uppdragsforskningsrapport 2017:2).

De följande är exempel på myndigheter och kommuner som använder olika metoder för att ställa sysselsättningskrav i upphandling i Sverige: Uppsala kommun, Örebro kommuns kommunala bolag Örebrobostäder, Göteborgs stad, Umeå kommun, Västerås kommun, Luleå kommun, Borlänge kommun, Botkyrka kommun, Malmö stad, Stockholms stad och Helsingborgs stad.

I juni 2015 fick Trafikverket som första statliga myndighet i uppdrag av den svenska regeringen att arbeta med sysselsättningskrav vid offentliga

upphandlingar. Syftet är att bidra till ökad sysselsättning för grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden och därigenom minska arbetslösheten (Trafikverkets rapport, 2015a, s. 4 och 7).

De nya upphandlingslagar som trädde i kraft 2017-01-01 och den nationella upphandlingsstrategin, som regeringen beslutade om i juni 2016, ger myndigheter möjlighet att ställa sociala krav på ett tydligare sätt än tidigare.

2.2 Arbetsmarknaden i Sverige

Projektets målgrupp har varit nyanlända. Den framtagna modellen kan tillämpas även på andra målgrupper som har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Här beskrivs i korthet hur arbetsmarknadssituationen i Sverige ser ut för nyanlända.

Etableringen och integrationen av nyanlända i Sverige är en utmaning för samhället. Det tar i genomsnitt fem till tio år innan nyanlända kommer in på arbetsmarknaden. Enligt statistik från [Arbetsförmedlingens webbplats](#) var arbetslösheten bland utrikesfödda 19,2 procent i augusti 2019, jämfört med inrikes födda som hade en arbetslöshet på 3,7 procent samma period.

Sedan år 2014 och fram till i dag har över 280 000 asylsökande anlänt till Sverige enligt statistik från [Migrationsverkets webbplats](#). De flesta asylansökningarna beviljades under år 2016.

Framförallt de personer som saknar gymnasial utbildning har svårigheter att få varaktig sysselsättning på arbetsmarknaden. Arbetslösheten ligger i denna grupp på 21,7 procent i augusti 2019 och på 5,5 procent för de som har gymnasieutbildning. För att sysselsättningen ska kunna öka på sikt är det viktigt att målgruppen kommer in på arbetsmarknaden.

Nyanlända personer som saknar gymnasieutbildning kan ha bristande språkkunskaper i svenska och engelska, vilket kan försvåra möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden. Främst är det avsaknad av nätverk som ökar svårigheten att få ett arbete. Arbetsgivare kan uppleva en osäkerhet gällande utbildning och yrkeskompetens som förvärvats utomlands. Arbetsförmedlingen har upphandlat validering för att hjälpa till med bedömning samt för att underlätta för arbetsgivare och för målgruppen.

2.3 Sysselsättningskrav ger en väg in på arbetsmarknaden

Genom att utbilda och ge praktisk arbetserfarenhet till målgruppen ökar möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden och därmed även kunna bygga upp ett eget nätverk inför framtiden. När den offentliga sektorn ställer sysselsättningskrav i

upphandlingar kan möjligheter skapas för nyanlända att skaffa sig erfarenhet, nätverk och utbildning och därmed komma in på arbetsmarknaden.

Sysselsättningskrav i en offentlig upphandling kan leda till att de arbetssökande får en starkare ställning på arbetsmarknaden och förbättrar sina förutsättningar att få ett arbete. Genom att få en praktikplats eller en anställning via sysselsättningskrav får den arbetssökande anknytning till arbetsmarknaden, vilket minskar risken för långvarig arbetslöshet och utslagning samt ger en möjlighet till fortsatt anställning hos leverantörerna. De arbetsmarknadspolitiska programmen som kan kombineras med detta kan bidra till att de arbetssökande får de kunskaper som efterfrågas och kan därmed motverka arbetskrafts- och kompetensbrist hos leverantörerna.

2.4 Sysselsättning genom reserverad upphandling

Ett annat sätt att främja sysselsättning genom upphandling är att tillämpa en reserverad upphandling. En reserverad upphandling är en upphandlingsprocess där bara vissa leverantörer får lämna anbud. En upphandlande organisation kan reservera deltagandet i upphandlingsförfaranden för vissa, framförallt så kallade arbetsintegrerande sociala företag. Det är också möjligt att föreskriva att kontrakt ska fullgöras inom ramen för program med skyddad anställning.

Syftet med bestämmelsen om reserverad upphandling är att göra det möjligt för vissa företag att kunna tilldelas kontrakt som de annars skulle sakna möjlighet att få under normala konkurrensförhållanden. Under vissa förutsättningar får en särbehandling göras. För det första kan deltagandet i ett upphandlingsförfarande reserveras till vissa leverantörer, så kallade skyddade verkstäder och leverantörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med en funktionsvariation och av personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. För det andra kan ett kontrakt villkoras med att det ska fullgöras inom ramen för ett program för skyddad anställning. För båda alternativen gäller den grundläggande förutsättningen att minst 30 procent av dem som leverantören sysselsätter i nämnda verksamheter är personer med funktionsnedsättning eller personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Reserverad upphandling har testats i mindre omfattning i Sverige. Det krävs därför en tidig dialog med de leverantörer som uppfyller kraven och som kan tänkas lämna anbud i en reserverad upphandling.

Ett av de första och mest spridda exemplen på reserverad upphandling i Sverige gäller en upphandling av fruktkorgar i Söderhamns kommun. Kontraktet tilldelades Stenbackens boende- och arbetskooperativ som genom krav i upphandlingen anställde en person som hade svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

Ett annat exempel på en reserverad upphandling i Sverige är hämtat från [Vänerns kommun](#), som under 2017 i en upphandling av renhållning och klottersanering reserverade upphandlingen för leverantörer med medarbetare som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Vinnare blev ett arbetsintegrerande socialt företag

som kommunen tidigare hade direktupphandlat, men där uppdragen hade växt så kraftigt att det krävdes en annonserad upphandling.

Följande är exempel på andra organisationer som har haft en reserverad upphandling: Sveriges Television (SVT), Örebro kommun, Borlänge kommun, Göteborgs stad och Nordanstigs kommun. Man kan genomföra reserverad upphandling med eller utan sysselsättningskrav och främja sysselsättning för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Mer information om hur man kan genomföra en reserverad upphandling finns på [Upphandlingsmyndigheten](#).

3. Om projektet – syfte, mål och arbetsprocess

Det transnationella ESF-finansierade projektet Sysselsättning genom offentlig upphandling är ett treårigt projekt som har haft i uppgift att skapa en modell och att sprida kunskap om möjligheterna att ställa sysselsättningskrav i offentlig upphandling. Projektet har letts av Upphandlingsmyndigheten och har drivits i samarbete med Arbetsförmedlingen, Botkyrka kommun, Göteborgs stad, Helsingborgs stad, Stockholms stad och Trafikverket. Transnationella partner var Finnish Institute for Health and Welfare, Helsingfors stad och Vanda stad.

Projektet slutlevererade ett stöd för sysselsättningskrav i offentlig upphandling under 2019. I oktober 2018 lanserade projektet en första version av en nationell modell för sysselsättningskrav i offentlig upphandling med tillhörande webbaserat stöd för beslutsfattare, upphandlande organisationer, matchningsansvariga arbetsmarknadsaktörer och leverantörer.

3.1 Syfte med projektet

Ett övergripande syfte med projektet har varit att i förlängningen skapa förutsättningar för en socialt ansvarsfull upphandling som leder till ökad sysselsättning för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Därmed skulle offentlig upphandling bidra till minskad arbetslöshet med bäring på målgrupper som står långt från arbetsmarknaden. Den kunskap, de metoder och modeller som har kommit fram i projektet ska sedan lyftas in i upphandlingsförfaranden med slutmålet att öka övergången till arbete för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, med extra fokus på nyanlända.

Målsättningen har varit:

- att tillsammans med samarbetspartner utveckla metoder och modeller som kan användas för att ställa sysselsättningskrav i offentlig upphandling
- att sprida och höja kunskapen om sysselsättningskrav i offentlig upphandling och vilka konsekvenser det kan medföra, främst riktat till upphandlande organisationer tjänstemän.

3.2 Mål och önskade resultat för projektet

Projektets förväntade resultat har varit att genom ett gemensamt transnationellt och nationellt lärande utveckla effektiva metoder och modeller för att tillämpa sysselsättningskrav i offentlig upphandling.

- Ambitionen har varit att det efter projektets slut ska finnas en väl utvecklad och dokumenterad metodik för att ställa sysselsättningskrav i en upphandling. Metodiken ska vara effektiv, dokumenterad, testad och paketerad i form av stöd (mallar, checklistor) i den praktiska processen för upphandlande organisationer.

- Fler upphandlande organisationer och tjänstemän har kunskap om hur sysselsättningskrav ska ställas i en upphandling. Projektet har bidragit till ökad kännedom om sysselsättningskrav i en upphandling genom att sprida kunskap och erfarenheter av goda exempel samt har skapat en kunskapsplattform. Forum för detta har varit såväl webbplats, konferenser, seminarier, workshops som dialoger samt möten.
- Projektet har tydliggjort vilka konsekvenser den framtagna metodiken kan medföra i form av nyttor, ökade och minskade kostnader, risker, möjligheter och har tagit fram relevanta och användbara indikatorer för uppföljning.

Med ökad förståelse och kunskap om sysselsättningskrav menas här att fler upphandlande organisationer har förståelse, verktyg och vilja att organisera sitt inköpsarbete på ett sätt som ger positiva effekter för nyanländas sysselsättning. Det handlar om verksamhetsutveckling hos upphandlande organisationer där upphandlingen blir ett strategiskt verktyg för förändrade arbetsätt och/eller förändrade kulturer för att nå sociala mål.

3.3 Kortsiktiga effekter

I beteenden och attityder, på tre års sikt efter projektet

- Fler upphandlande organisationer tillämpar sysselsättningskrav med stöd av känd och effektiv metodik.
- Fler nyanlända och andra målgrupper har fått arbete eller praktikplats genom krav i upphandlingar samt att sysselsättningskrav för nyanlända har ökat.
- Fler projekt med sysselsättningskrav i upphandling startas.
- Fler individer, med fokus på nyanlända, erbjuds en anställning eller praktikplats i offentligt upphandlade kontrakt.
- Acceptansen för sysselsättningskrav har ökat bland leverantörer och övriga intressenter genom att de utvecklade metoderna används.
- Ekonomiska vinster börjar bli synliga på lokal nivå i form av ökad sysselsättning och minskat försörjningsstöd bland nyanlända och andra arbetsökande målgrupper.

3.4 Långsiktiga effekter

Ökad social hållbarhet genom sysselsättningskrav, bidrag på samhällsnivå, på 5–10 års sikt efter projektet:

- minskat utanförskap
- minskad segregation
- minskad arbetslöshet bland nyanlända lokalt och nationellt
- minskad ohälsa lokalt och nationellt
- ökad sysselsättningsgrad lokalt och nationellt
- ökad välfärd, BNP och andra indikatorer
- samhällsekonomiska vinster.

3.5 Omfattning och strategi

Genomförandefasen, som började i november 2018, har bestått av tolv olika så kallade work packages (nedan kallade arbetspaket) med olika inriktningar.

Genomförandefasen pågick under en 26-månadersperiod efter en cirka åtta månader lång analys- och planeringsfas.

Därutöver genomfördes sex tematiska transnationella workshops med transnationella partner i Finland. Dessa workshops behandlade olika ämnen enligt följande:

- nulägesanalys och utbyte av lärande exempel samt utmaningar
- arbetsmarknadsanalys och matchnings- och rekryteringsprocess
- arbetsintegrerande sociala företags roll för sysselsättningskrav i upphandling
- sociala innovationer genom ansvarsfulla upphandlingsprocesser
- stödfunktioner, arbetssätt och processer för matchning
- framgångsfaktorer, utmaningar och lärande exempel
- statistisk, utvärdering och konsekvensanalys
- kommunikation, spridning och strategisk påverkan.

Projektägaren har undertecknat avtal med alla partner om ansvarsfördelning mellan projektägare och alla samarbetspartner för att tydliggöra vem som skulle göra vad under genomförandefasen. Det följande är de olika arbetspaket och ansvarsområden för samarbetspartner. Upphandlingsmyndigheten hade ansvar för övergripande projektledning och samordning för nationella och internationella aktiviteter samt administration och rapportering till ESF-rådet.

Arbetsförmedlingen

Fokus på rekryterings- och matchningsprocess och arbetsmarknadsanalys. Samverkansformer mellan offentliga myndigheter och branschorganisationer för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Botkyrka kommun

Fokus på att testa och kvalitetssäkra den nationella modellen med upphandlingspiloter för sysselsättningskrav i offentlig upphandling.

Göteborgs stad

Fokus på en rekryterings- och matchningsprocess och arbetsmarknadsanalys. Samverkansformer mellan offentliga myndigheter och branschorganisationer för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Sociala innovationer genom ansvarsfulla upphandlingsprocesser.

Helsingborgs stad

Fokus på stödfunktioner, arbetssätt och processer för lyckad matchning kopplat till offentliga affärer samt framgångsfaktorer.

Stockholms stad

Fokus på att arbetsintegrerande sociala företag deltar i offentliga upphandlingar. Sociala innovationer genom ansvarsfulla upphandlingsprocesser.

Trafikverket

Medverkade på övergripande nivå med nationella och transnationella aktiviteter på alla områden i projektet.

3.6 Avgränsningar

Projektet har varit ett metodutvecklingsprojekt som har tittat på och analyserat befintliga metoder och modeller, utvecklat, samlad kunskap och erfarenheter samt spridit de lärande exemplen vidare. Projektet har inte bedrivit någon egen forskning inom området och har inte heller analyserat några upphandlingsunderlag. Projektet har inte heller bedrivit arbetsmarknadsverksamhet eller aktiviteter med arbetssökande.

3.7 Tidsplan

Projektet inleddes i mars 2017 med en åtta månader långplanerings- och analysfas. Genomförandefasen startade i november 2017 och avslutades i december 2019.

I oktober 2018 lanserade projektet en första version av den nationella modellen med tillhörande webbstöd. Under genomförandefasens 26 månader har spridnings- och kommunikationsaktiviteter, workshops, transnationellt utbyte, studieresor och utvecklingsarbete genomförts löpande. I november 2019 slutlevererade projektet ett stöd för sysselsättningskrav i offentlig upphandling.

3.8 Organisation

I detta kapitel beskrivs projektorganisationsstruktur, vilka som ingår samt de olika uppgifterna i projektet.

Styrgrupp

Projektet har letts av en styrgrupp som består av representanter från samarbetspartner: Upphandlingsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Stockholms stad, Göteborgs stad, Helsingborgs stad, Botkyrka kommun och Trafikverket. Styrgruppen och projektägare har haft ett övergripande ansvar för beslut om ekonomi, projektmedarbetare och aktiviteter inom projektet.

Projektorganisation

Projektet har letts av Upphandlingsmyndigheten. Projektpartner har varit Arbetsförmedlingen, Botkyrka kommun, Göteborgs stad, Helsingborgs stad, Stockholms stad samt senare även Trafikverket. Transnationella partner har varit Finnish Institute for Health and Welfare, Helsingfors stad och Vanda stad. Projektet har haft en styrgrupp, en projektgrupp samt en referensgrupp.

Personal

Upphandlingsmyndigheten (projektägare)

- projektledare
- biträdande projektledare
- kommunikationsansvarig
- utvärderare (internt och externt)
- ekonom och administratör
- upphandlingsjurist.

Samarbetspartner

- 1–3 personer per organisation
- en huvudkontaktperson.

Övriga kompetenser

Processtöd: projektet har anlitat processledare vid behov för workshops och konferenser men också för processtöd för projektledningen vid behov.

3.9 Metod

Projektet har använt ESF-rådets projektmetodik som heter "förändringsteori". Det innebär att alla projektaktiviteter ska ha ett logiskt samband med övergripande projektmål, förväntat resultat och följder. Projektgruppen och styrgruppen hade workshop om metoden i början av planeringsfasen och har tagit fram en egen förändringsteori tillsammans med ESF-rådets konsult från Ramboll för projektet. Förändringsteorin kan också vara en logisk karta över hur verksamhetens olika delar ska bidra till de övergripande målen och kan därför användas på flera vis. I detta projekt har planeringsarbete, genomförande, uppföljning och styrning genomförts utifrån förändringsteorin.

Referensgrupp

Projektet har haft en referensgrupp som har till uppgift att vara rådgivande. Den har också till uppgift att sprida information samt förankra projektet inom sina respektive organisationer. Referensgruppen har ingen beslutande funktion.

Syftet är att projektets resultat ska få en bredare förankring och acceptans bland såväl upphandlande organisationer, leverantörer som fackliga företrädare. Målet är att underlätta för målgruppen att få ett arbete eller sysselsättning samt bidra till kompetensförsörjningen hos leverantörer.

Referensgruppen har även bistått med kompetens och erfarenhet inom respektive specialismråde samt har agerat bollplank i olika frågor. Se bilaga Rapport om referensgrupp för mer information om referensgruppen.

Spridning och kommunikationsaktiviteter under projekttiden

Under projektets inledningsfas utarbetades en kommunikationsplan för hela projekttiden. I planen ingår en nulägesanalys som visar på de kommunikativa utmaningarna:

- Det saknas förståelse och kunskap hos beslutsfattare om att offentlig upphandling kan användas som ett arbetsmarknadsverktyg och vad som krävs för att göra detta.
- Det råder osäkerhet hos upphandlarna om lagstiftning och praxis, samt om hur det ska gå till och vad som krävs för att det ska fungera.
- Den interna kommunikationen hos upphandlande organisationer är bristfällig i detta sammanhang. Därav är det svårt att få samsyn och samarbete i denna form av upphandling.
- Kunskapen om sysselsättningskrav i offentlig upphandling och vad det innebär är låg hos arbetsmarknadens parter som arbetar med matchning.
- Det är otydligt för potentiella leverantörer till offentlig sektor vilka fördelarna är för dem att lämna anbud i en upphandling med sysselsättningskrav.

För att ta itu med dessa utmaningar har följande kommunikationsmål satts upp per målgrupp:

- **Politiker och beslutsfattare**
 - känna till att offentlig upphandling kan vara ett verktyg för att skapa sysselsättning och därmed bidra till social hållbarhet i samhället
 - vilja använda sysselsättningskrav i sin organisations upphandlingar och ge stöd och resurser till verksamheten
 - känna engagemang och tillfredsställelse med att bidra till ett hållbart samhälle.
- **Upphandlare**
 - förstå hur olika modeller för att använda sysselsättningskrav fungerar i praktiken och vad som krävs av den upphandlande organisationen i termer av kommunikation, kravställning och uppföljning
 - vilja använda sysselsättningskrav i sina upphandlingar även om det medför nya arbetssätt
 - känna engagemang och tillfredsställelse med att bidra till ett hållbart samhälle.
- **Potentiella leverantörer**
 - känna till att sysselsättningskrav kan användas i en offentlig upphandling
 - vilja lämna anbud i upphandlingar där sysselsättningskrav används, för att fördelarna och mervärdena är tydliga
 - känna engagemang och tillfredsställelse med att bidra till ett hållbart samhälle.
- **Tjänstemän på Arbetsförmedlingen, inom arbetsmarknadsförvaltningar och privata arbetsmarknadsaktörer**

- känna till möjligheterna att skapa sysselsättning för sina arbetssökande genom offentliga upphandlingar
- vilja samarbeta med upphandlande organisationer för att få till stånd goda relationer
- matcha sina arbetssökande med relevanta upphandlingar
- känna engagemang och tillfredsställelse med att bidra till ett hållbart samhälle.

För att uppnå detta har följande strategiska vägval och framgångsfaktorer identifierats:

- Ha en positiv grundinställning! Visa på vilka fördelar som finns med sysselsättningskrav i offentlig upphandling genom att beskriva det som en "win-win"-situation.
- Lyft fram goda exempel för att väcka intresse och stolthet.
- Eldsjälar och engagemang smittar. Identifiera ambassadörer och dörröppnare för att sprida budskapen.

Kanaler som har använts för den externa kommunikationen är:

- webbplatsen www.upphandlingsmyndigheten.se
- upphandlingsmyndighetens nyhetsbrev
- upphandlingsmyndighetens intranät
- projektpartner webbplatser och intranät
- rapportserien Trendens: utvecklingen på upphandlingsområdet
- frukostseminarier, seminarier, konferenser i egen regi
- sociala medier: LinkedIn, Twitter och Facebook
- debattartiklar och annat PR-arbete
- deltagande vid konferenser som till exempel Upphandlingsdagarna, Kvalitetsmässan
- deltagande vid nätverksträffar, exempelvis SKR:s nätverk för upphandlare och SOI:s olika nätverk
- kommunikationsmaterial som broschyrer, roll-ups, film.

Exempel på spridnings- och kunskapshöjande aktiviteter som har genomförts under projektiden:

- Frukostseminarium för upphandlare, leverantörer och arbetsmarknadsaktörer.
- Workshopturné i Stockholm, Karlstad och Luleå för beslutsfattare, upphandlare, leverantörer och arbetsmarknadsaktörer.
- Deltagande i Almedalen 2018 och 2019. 2019 med egen scen för projektet.
- Debattartikel i DN i september 2018, med en uppmaning till offentliga organisationer att använda den nationella modellen för att ställa sysselsättningskrav, signerad Upphandlingsmyndighetens och Arbetsförmedlingens generaldirektörer.

- Intervju med Upphandlingsmyndighetens generaldirektör om den nationella modellen för sysselsättningskrav i upphandling i Dagens Samhälle, september 2018.
- Intervju med Upphandlingsmyndighetens generaldirektör och projektets projektledare i Dagens Industri i samband med slutleverans av stödet, inriktning på den samhällsekonomiska beräkningsmodellen, november 2019.
- Artiklar på Upphandlingsmyndighetens webbplats från studieresor och projektworkshops, som även spritts med Upphandlingsmyndighetens nyhetsbrev och på sociala medier.
- Intervju i P4 Norrbotten med Emma Breheim, inköpschef på Luleå kommun, och projektets projektledare om sysselsättningskrav i offentlig upphandling och den nationella modellen.
- Artiklar i Upphandlingsmyndighetens rapport Trendens, om utveckling och trender inom offentlig upphandling, 2017 och 2018.
- Pressmeddelanden i samband med lansering av den nationella modellen 2018 samt vid kompletteringarna 2019.
- Deltagande i andras konferenser, exempelvis SNS-konferens i maj 2019, Miljöstrategidagarna i november 2019.
- Broschyr om projektet med utmaningar och mål.
- Broschyr om den nationella modellen för sysselsättningskrav.
- Film om den nationella modellen för sysselsättningskrav.
- Utbildningsmaterial med checklistor för respektive arbetsuppgifter i modellen.

I all kommunikation har det framgått att Europeiska socialfonden finansierat projektet.

Integrering av de horisontella principerna

Syftet med detta arbetspaket eller del av projektet har varit att utreda möjligheter att ställa krav och därmed öka kvinnors och mäns jämlikhet på arbetsmarknaden. Syftet har även varit att långsiktigt kunna öppna nya möjligheter för kvinnor och män, med och utan funktionsvariationer, ur målgruppen så att de kan få tillgång till arbetsmarknaden i högre utsträckning.

Målet med den här delen av projektet har varit att underlätta för upphandlande organisationer att bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden och att utjämna könsskillnader inom olika branscher eller yrkeskategorier. Därmed uppnås en mer jämställd arbetsmarknad och ökade chanser för en jämställd integration på arbetsmarknaden.

Under analysfasen genomfördes en halvdags workshop om de horisontella kriterierna. En jämställdhetsrapport och riskanalys har sammanställts.

All arbetsmarknadsstatistik är könsuppdelad. Arbetslivserfarenhet och utbildningsbakgrund bland arbetslösa nyanlända män och kvinnor har kartlagts efter kön. Vid projektets workshops, transnationella aktiviteter och studiebesök har frågan om jämställdhet och tillgänglighet belysts.

Utvärdering

Projektet har haft både en intern och en extern utvärderare kopplad till sig under projektgenomförandet. Utvärderingen har lett till två delrapporter och en slututvärderingsrapport. Genom att studera dokument, framförallt projektdokument som till exempel ansökan, beslut, mötesprotokoll, delutvärdering samt genom intervjuer med projektledare, representanter från styrgrupp och projektgrupp har utvärderarna följt upp projektets måluppfyllelse och aktiviteter.

Rapporterna redogör för:

- övergripande bedömning av projektet i förhållande till målsättningar
- genomförda aktiviteter
- mål och resultat
- integrering av horisontella principer
- styrkor och utmaningar i projektet
- behov efter projektets slut
- centrala lärdomar som kan dras från projektet.

Utvärderarna har även gett förslag och rekommendationer inför framtiden åt projektledaren och projektgruppen. Den första delrapporten levererades i december 2018 och den andra i juli 2019. Slututvärderingen levererades i november 2019.

Redan i utvärderingsrapporten från december 2018 framgick det att projektet var på väg att nå övergripande målsättningar och uppnå sitt syfte. Då det fanns redan en första version av den nationella modellen för sysselsättningskrav publicerad på Upphandlingsmyndighetens webbplats. Rapporten visade vidare att det var viktigt att projektet inriktades på sin tredje målsättning: att utveckla metoder för uppföljning, utvärdering och indikatorer. För att nå målsättningen upphandlade projektet konsultstöd för att under 2019 arbeta fram den samhällsekonomiska modell som nu är ett resultat av projektet.

Delrapporten från juli 2019 fokuserade på projektarbetet januari–juni 2019. Då var projektets arbetspaket i avslutande faser och rapporten kunde därför ge en god bild av måluppfyllelsen. Delrapporten visade vidare bland annat att projektet under sin återstående projekttid borde fokusera på spridning av den framtagna nationella modellen och få upphandlande organisationer att börja använda sig av det framtagna stödet. Projektet rekommenderades också att ta fram en tydlig plan för hur modellen ska förvaltas och spridas.

Slututvärderingen av projektet rapporterades i november 2019 och fokuserade på att sammanfatta projektets måluppfyllelse, styrkor och utmaningar, centrala lärdomar samt att analysera resultat av projektets aktiviteter. Sammantaget uppnår projektet de flesta av målsättningarna. Rapporten visar att en driven projektledare och djupt engagerad projektgrupp och styrgrupp har varit tydliga framgångsfaktorer.

Den samhällsekonomiska beräkningsmodellen som tagits fram inom projektet motsvarar inte målsättningen i sin helhet, men är ett gott resultat av projektet.

Projektet har dels genomfört en rad externa seminarier för att sprida kunskap om att ställa sysselsättningskrav och för att sprida den nationella modellen. Dels har de genomfört en rad transnationella workshops, projektinterna workshops, dels studieresor till andra länder för att inhämta/utbyta erfarenheter och kunskap från arbete med sysselsättningskrav. Flertalet aktiviteter har utvärderats genom att deltagarna besvarat en enkät. Resultaten av enkäterna har sammanställts i diagram och analyserats i slututvärderingen.

Sammantaget kan utvärderarna konstatera att de flesta är mycket nöjda med aktiviteterna och att de varit framgångsrika i att sprida resultat av projektet samt att inspirera med ny kunskap och erfarenhet till samverkansparterna.

Upphandlingsmyndigheten har utsetts till förvaltare av den nationella modellen och den samhällsekonomiska beräkningsmodellen och kommer att fortsätta arbetet med att sprida dessa.

Uppföljning av resultat av projektets aktiviteter

Under projektets gång har en rad aktiviteter genomförts för att sprida kunskap och för att inhämta kunskap om att arbeta med sysselsättningskrav i offentlig upphandling. Det har dels varit externa aktiviteter i syfte att sprida kunskap, dels transnationella workshops samt studieresor för att inhämta kunskap. De flesta av dessa aktiviteter har utvärderats av deltagare genom en enkät efter avslutad aktivitet. Resultaten av dessa enkäter sammanställs och redovisas nedan.

Externa aktiviteter

Projektet har genomfört åtta externa aktiviteter av karaktären spridningsseminarium eller konferenser under projektperioden. De externa aktiviteterna har främst syftat till att öka kunskapen hos olika aktörer om att ställa sysselsättningskrav i offentlig upphandling. Deltagarna på de externa aktiviteterna har främst varit anställda inom offentlig sektor (75 procent).

En övervägande majoritet av deltagarna (86 procent) kommer från organisationer som känner till att man kan ställa sysselsättningskrav i offentlig upphandling. Det är däremot färre som har utvecklat inköpsstrukturer och processer för att ställa sysselsättningskrav i offentlig upphandling, bara omkring var tredje organisation (36 procent).

Deltagarna från de externa seminarierna lämnar i allmänhet positiva svar om seminarierna. Bland annat svarar 80 procent av deltagarna att det stämmer eller stämmer utmärkt att de har fått mer inspiration för att verka för sysselsättningskrav i sina upphandlingar, samt att de har fått bättre kunskap om vad sysselsättningskraven innebär (84 procent). Däremot verkar inte lika många (61 procent) uppleva att de har fått en ökad förståelse för hur de kan stötta leverantören i matchningsprocessen. Det är även färre, men ändå mer än hälften, som anser/tror att deras organisation kommer att använda den nationella modellen i upphandlingar med sysselsättningskrav (58 procent).

Samlat resultat från de externa aktiviteterna

Resultaten av utvärderingsenkäterna från de externa seminarierna visar en tydlig skillnad i förståelse och kunskap om sysselsättningskraven mellan deltagare från offentlig respektive privat sektor. I jämförelse med respondenterna i privat sektor (25 procent) upplever en större andel av respondenterna i offentlig sektor (41 procent) att det stämmer utmärkt att det externa seminariet gett dem bättre kunskap om vad sysselsättningskraven innebär.

En tredjedel (33 procent) av respondenterna från offentlig sektor svarar "stämmer utmärkt" på frågan om erfarenheterna från seminariet gett dem större förståelse för vad som krävs för att lyckas med sysselsättningskrav i en offentlig upphandling. Motsvarande siffra för privat sektor är 13 procent.

Den 7 november 2019 höll projektet en slutkonferens i Stockholm. Under konferensen diskuterade man hur en offentlig upphandling kan utgöra en samhällsinsats och ta itu med utmaningar som en ojämlig arbetsmarknad, integrationsproblem och bristande kompetensförsörjning. Den samhällsekonomiska modellen presenterades för att visa en beräkning av det samhällsekonomiska värdet av sysselsättningskrav i en offentlig upphandling. Utvärderingen av konferensen visar att deltagarna ser att sysselsättningskrav i offentlig upphandling är ett bra verktyg för att rikta in sig på samhällsmål och att skapa jobb. De ser även i stor utsträckning att en nationell modell behövs samt att de kommer att ha nytta av det stöd som presenterades under konferensen. I hög grad upplever deltagarna att de har fått inspiration för att verka för sysselsättningskrav i sina upphandlingar. Många, men i något mindre grad, tycker också att de har fått större förståelse för hur sysselsättningskrav kan fungera i praktiken och att de har fått bättre kunskap om vad sysselsättningskrav i offentlig upphandling innebär.

Transnationella workshops och studieresor

I arbetet med att ta fram en nationell modell och stöd för sysselsättningskrav i offentlig upphandling har projektet även undersökt erfarenheter i andra länder i Europa. Flera länder har sedan länge implementerat den EU-lagstiftning som gör denna typ av kravställning möjlig. Projektgruppen har därför gjort studieresor till Warszawa, Rotterdam, Paris, Glasgow och Barcelona. Dessutom har projektet tittat på lärdomar från Finland i samband med transnationella workshops. Även dessa aktiviteter följdes upp med enkäter. Det övergripande resultatet från dessa transnationella workshopparna samt studieresorna är att de har varit givande och bidragit till ökad kunskap och nya idéer kopplat till respektive aktivitets tema. En lärdom baserat på utvärderingarna från dessa aktiviteter är att skapa större utrymme för diskussioner, dialog och frågor, eftersom det upplevdes som viktigt att få mer tid till.

Transnationell workshop, Göteborg, arbetspaket 2: Rekryteringsprocess och arbetsmarknadsanalyser

Projektets första transnationella workshop hölls i Göteborg i november 2017 och handlade om arbetspaket 2, rekryteringsprocess och arbetsmarknadsanalys. Deltagare på seminariet var projektpartner i Sverige och Finland. Deltagarna angav att de har fått djupare kunskaper i olika frågor efter seminariet, men i jämförelse med andra transnationella workshops i projektet upplevde deltagande parter i något mindre grad att de fått mer kunskap efter seminariet. Bland annat svarade en större andel deltagare "partly" (delvis) eller "not at all" (inte alls) på frågorna om seminariet gett dem mer kunskap jämfört med andra workshops (se nedan). Deltagarna upplevde inte i särskilt hög grad att de nått konsensus och bredare förståelse för konceptet CSR, då hälften av respondenterna angav att detta skett endast delvis eller inte alls. I klart störst utsträckning uppgav deltagarna att de fått mer kunskap om arbetsmarknadsanalyser i Sverige och Finland.

Transnationell workshop, Stockholm, arbetspaket 4a: Reserverade kontrakt och arbetsintegrerande sociala företag

Projektets andra transnationella workshop hölls i Stockholm i mars 2018 och handlade om arbetspaket 4a, reserverade kontrakt och arbetsintegrerande företag. Deltagare på seminariet var projektpartner i Sverige och Finland. Även i Stockholm svarade respondenterna i hög utsträckning att workshopen gett dem mer kunskap om de olika ämnen som diskuterades. Samtliga respondenter såg att den nationella modellen kan dra nytta av kunskapen om reserverade kontrakt och WISE i någon utsträckning.

Transnationell workshop, Helsingborg, arbetspaket 7: Stödfunktioner, arbetssätt och processer för matchning

Projektets tredje transnationella workshop genomfördes i Helsingborg i september 2018 och handlade om arbetspaket 7, stödfunktioner, arbetssätt och processer för matchning. Generellt sett var respondenterna mycket positiva, inte minst här det gäller upplevd kunskapsinhämtning från transnationella framgångsfaktorer och förståelse för modellen.

Studieresa, Paris, november 2018 samt studieresa, Barcelona, juni 2019

Projektgruppen var som helhet nöjd med innehållet och presentationerna på studieresorna till Paris och Barcelona och de upplevdes lärrika och idéskapande. Däremot önskades mer tid för diskussioner.

Transnationell workshop, Helsingfors, maj 2019 (extern workshop) samt seminarium och workshop, Vanda, maj 2018 (extern seminarium och workshop)

Generellt var deltagarna nöjda med seminarierna och workshopparna som uppfyllde deltagarnas förväntningar. Även här önskas mer tid för diskussion.

Transnationell workshop, Stockholm, kommunikation

Projektets sista transnationella workshop hölls i Stockholm i september 2019 och handlade om kommunikation. Deltagarna har i utvärderingen varit något svalare i sin bedömning jämfört med tidigare transnationella workshops, men är på det hela taget nöjda med arbetet under workshoppen. De har i viss grad fått mer kunskap om olika målgrupper och hur de ska påverka dessa. Ett fåtal har dock angett att de inte alls fått mer kunskap under workshoppen. I hög grad har dock deltagarna fått mer kunskap om hur de ska påverka viktiga målgrupper när det gäller den nationella modellen, vilket är ett gott resultat.

Transnationellt utbyte

Projektet var ett transnationellt EU-projekt som innebär att utbyta erfarenheter med andra länder inom EU och att ta del av kunskap som redan finns inom vissa områden som är relevanta för projektet. Därför har projektet haft ett närmare samarbete med tre organisationer i Finland, som har varit projektets transnationella partner.

Partnerskapet i projektet, såväl nationellt som transnationellt, har syftat till ett utbyte av erfarenheter. Samarbetet mellan statliga och kommunala myndigheter bidrar till ökad kunskap och förståelse. Studiebesöken i flera EU-länder har också syftat till att lära av andra och kunna ta med kunskap till modellbyggandet i Sverige och Finland.

Målet för den transnationella delen har varit att genom utbyte av erfarenheter och kunskap stärka förståelsen mellan myndigheter som genererar möjligheter att påskynda processen för arbetssökande, särskilt för att nyanlända snabbare kan komma in på arbetsmarknaden genom upphandling.

Projektets studiebesök i andra länder som ligger i framkant vad gäller sysselsättningskrav i upphandling har varit en viktig inblick. Det har dels skapat inspiration och visat på resultat som kan uppnås med sysselsättningskrav som arbetsmarknadsverktyg, dels skapat förståelse för vilka utmaningar och möjligheter som finns i Sverige.

Exempel på frågor som diskuterats i det transnationella kunskaps- och erfarenhetsutbytet med våra finska partner är:

- hur vi genom upphandling kan öka jämställdheten på arbetsmarknaden
- socioekonomiska följder
- uppföljning och IT-system
- Social Impact Bonds (SIB)
- arbetsintegrerande sociala företag (ASF)
- innovationsupphandling
- spridning av resultat
- strategisk påverkan.

Det transnationella samarbetet med Finland och de internationella studiebesöken har varit väldigt givande och lärorika, bland annat på grund av att de framgångsrika exemplen utanför Sverige har gett projektet bra och viktiga insikter och inspiration. Erfarenheterna i dessa länder visar att det fungerar att ställa kraven. Det har även gett insikt om hur viktigt det är att följa upp effekterna av att ställa kraven och de utmaningar som är kopplade till det.

"(...)I have learned about the system in different countries, it has been interesting. I have learned about that many countries have come further in the courage to use employment criteria's in procurement. I have learned about the importance of having a good IT-system as support. I have learned about the importance of making this easy for procurers to handle."

Förutom att ha tagit del av erfarenheter har projektdeltagarna knutit viktiga kontakter inom EU som kan vara bra för vidare arbete eller framtidens erfarenhetsutbyte.

Den nya kunskapen och insikterna från andra länder beskrivs också vara användbara för den egna organisationens utvecklingsarbete. Deltagarna uppger att nästa steg i deras egna organisationer handlar om att sprida och implementera modellen.

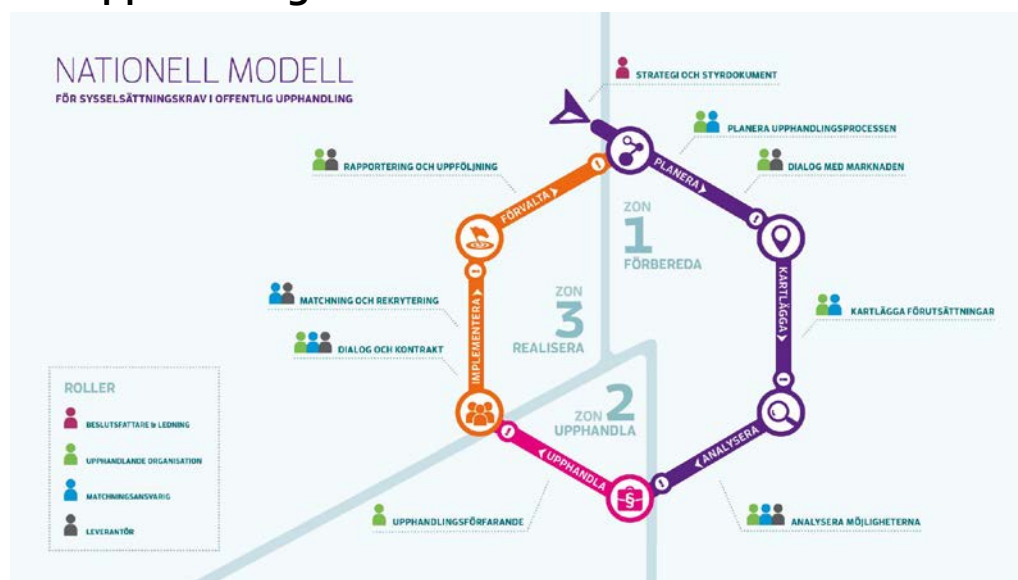
"We hope to secure the use of the model and the best practises in everyday work of municipalities or such organizations that do procurement. We aim to do this by having the national model included in the governmental procurement initiatives and forums. Those are being built during the fall and spring 2020"

4. Projektets huvudresultat

Projektets huvudresultat har tre ben:

- En nationell modell i form av processbeskrivning och tillhörande stödmaterial riktade till olika målgrupper.
- En kunskapsbank på Upphandlingsmyndighetens webbplats där all kunskap i form av utbildningsmaterial, checklistor, framgångsfaktorer, filmer, lärande exempel i Sverige och erfarenheter från andra EU-länder finns samlad.
- En samhällsekonomisk modell för att mäta det socioekonomiska värdet eller konsekvenser av sysselsättningskrav i upphandling.

4.1 Nationell modell för sysselsättningskrav i offentlig upphandling



Figur 1 illustration över den nationella modell för sysselsättningskrav i offentlig upphandling

Genom ett gemensamt transnationellt och nationellt lärande har projektet utvecklat effektiva metoder i form av en nationell modell för att tillämpa sysselsättningsfrämjande krav i offentlig upphandling. Projektet har skapat stöd och förutsättningar för en socialt ansvarsfull upphandling med bäring på arbetsökande målgrupper som står långt från arbetsmarknaden, särskilt nyanlända.

Användningen av den nationella modellen med tillhörande stöd och kunskap, förväntas bli en del i upphandlingsförfaranden och ska leda till ökade övergångar till arbete för personer som har svårt att komma in på den svenska arbetsmarknaden.

Den nationella modellen för sysselsättningskrav i en offentlig upphandling öppnar för att offentlig verksamhet och näringsliv tillsammans ska kunna bidra till en bättre arbetsmarknad och ökad tillväxt.

Modellen ger stöd till upphandlande organisationer, företag som är leverantörer till offentlig verksamhet och matchningsansvariga arbetsmarknadsaktörer. Stödet, som bland annat består av förslag till beslutsunderlag, kontraktsvillkor och uppföljning, är webbaserat och finns på [Upphandlingsmyndighetens webbplats](#). Där finns bland annat:

- förslag till beslutsunderlag
- stöd för matchnings- och rekryteringsprocess
- mall för kontraktsvillkor för ett definierat antal platser (numerära krav)
- mall för kontraktsvillkor – dialogkrav
- mall för överenskommelse med en leverantör efter genomförd dialog om sysselsättningsfrämjande åtgärder
- formulär för egenrapportering på övergripande nivå
- tillämpningsstöd för användning av kontraktsvillkoren
- stöd för arbetsmarknads- och branschanalys vid sysselsättningskrav
- stöd för att inkludera socialt företagande i offentlig upphandling med reserverad upphandling
- mall för kontraktsvillkor för bonus som incitament för att främja jämställdhet på arbetsmarknaden
- samhällsekonomisk beräkningsmodell för att mäta socioekonomiska vinster av sysselsättningskrav.

4.2 Möjlighet att främja jämställdhet genom offentlig upphandling

Som en del av den nationella modellen och tillhörande stödmaterial har projektet tagit fram ett stöd för hur man kan använda bonus som incitament för att främja jämställdhet på arbetsmarknaden genom en offentlig upphandling. Incitament kan också användas för att stimulera leverantörer att sysselsätta fler personer än vad som ingår i grundåtagandet.

När man ställer sysselsättningskrav i en offentlig upphandling är det möjligt att samtidigt bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden och jämna ut könsskillnader inom olika branscher och yrkeskategorier. Den upphandlande organisationen kan därmed uppmuntra att leverantörer vidtar aktiva åtgärder för att främja en jämn könsfördelning och ökar jämställdheten i samband med utförande av kontraktet. För att främja en jämnare könsfördelning på arbetsmarknaden har projektet utarbetat en modell som ger upphandlande organisationer möjlighet att ge bonus som incitament till den leverantör som vid valet mellan olika personer väljer den som kommer från det underrepresenterade könet i leverantörens verksamhet. Personerna ska komma från angiven målgrupp och ha lika eller nästan lika meriter. Det är frivilligt för en upphandlande organisation att använda sig av bonussystemet, men om det används är det viktigt att det inte strider mot diskrimineringslagstiftningen. Enligt diskrimineringslagen ska arbetsgivare vidta aktiva åtgärder i sin verksamhet vid nyanställningar för att få sökande från det

underrepresenterade könet och på så vis verka för att den andelen av arbetstagarna ökar. Möjligheten att betala ut bonus för jämställdhet begränsas därmed till genomförda åtgärder som lett till en jämnare könsfördelning och/eller för erbjudna praktikplatser som bidragit till detta.

När det aktuella kontraktet genomförs finns det också en möjlighet till bonusersättning om leverantören vidtar både ytterligare sysselsättningsskapande åtgärder utöver åtagandet i de särskilda kontraktsvillkoren och vidtar jämställdhetsåtgärder, det vill säga åtgärder för att främja en jämn könsfördelning.

Möjlighet att främja socialt företagande genom offentlig upphandling

I nationella modellen ingår stöd för att hur en reserverad upphandling ska genomföras och vad upphandlande organisationer kan behöva tänka på inför en sådan upphandling. En reserverad upphandling innebär framför allt att endast leverantörer som har som främsta syfte att ge arbetsintegration för personer som står långt från arbetsmarknaden får delta i upphandlingen. Det ger större möjlighet för personer som har en funktionsnedsättning eller på annat sätt står långt från arbetsmarknaden att komma in på arbetsmarknaden. Det stödet ger också generellt sett större möjlighet för företag med social inriktning att delta i en offentlig upphandling om fler organisationer genomför en reserverad upphandling. En reserverad upphandling kan leda till att normativa mönster bryts om vilka företag som kan leverera varor och tjänster till den offentliga sektorn.

Kunskapsbank för sysselsättningskrav

I anslutning till stödet för sysselsättningskrav i offentlig upphandling på Upphandlingsmyndighetens webbplats har en kunskapsbank skapats. Syftet med kunskapsbanken är att höja kunskapen om sysselsättningskrav och ge möjlighet till fördjupning. I kunskapsbanken samlas information och material i form av frågor och svar om sysselsättningskrav, juridiska förutsättningar, samhällsekonomiska effekter inklusive en beräkningsmodell, framgångsfaktorer för sysselsättningskrav, lärande exempel från Sverige och erfarenheter från andra EU-länder. Där finns också hänvisningar till externa rapporter, koppling till den nationella upphandlingsstrategin och information om projektet. [Kunskapsbanken ligger på Upphandlingsmyndighetens webbplats](#)

Samhällsekonomiska effekter

En samhällsekonomisk beräkningsmodell tagits fram som en del av projektets resultat. Syftet med den samhällsekonomiska modellen är att ge offentliga organisationer ett underlag för de ekonomiska konsekvenserna när man använder sysselsättningskrav i upphandlingar. Beräkningsmodellen gör det möjligt att fördela dessa konsekvenser och effekter för olika aktörer samt samlat för samhället. Modellen kan fungera som ett verktyg för beslutsfattare inför beslut om sysselsättningskrav vid en upphandling. Den kan också fungera som ett dialogverktyg mellan upphandlare, leverantörer och övriga relevanta myndigheter. Den kan också fungera som ett uppföljningsverktyg för att

beräkna konsekvenser av att individer sysselsatts genom sysselsättningskrav efter avslutad anställning.

Modellen är en kalkylator som beräknar det samhällsekonomiska värdet av att en individ lämnar arbetslöshet för sysselsättning (anställning, lärlingsanställning eller praktik). Värdet beräknas under tiden för sysselsättningskravet för olika målgrupper, fördelat på individ, kommun, arbetsgivare, staten och samhället i stort. Modellen bygger på ett antagande om att individer som tar del av sysselsättningskravet skulle ha fortsatt att vara arbetslösa under tiden när sysselsättningskravet gäller.

Kalkylmodellen beräknar inte några dynamiska eller långsiktiga effekter som till exempel att individer med högre sannolikhet får en framtida anställning till följd av att de får arbetslivserfarenhet via ett sysselsättningskrav. För en genomgång av effekter som kan uppstå vid sysselsättningskrav, se exempelvis [Konkurrensverkets rapport 2017 Metoder för att utvärdera sysselsättningskrav vid offentlig upphandling – en översikt](#). Med arbetslös åsyftas personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och innefattar såväl öppet arbetslösa samt deltagare i etablerings- och arbetsmarknadspolitiska program.

Att en individ går från arbetslöshet till sysselsättning får ofta sociala effekter, som till exempel förbättrad hälsa, ökad känsla av sammanhang med mera. Obestämbara effekter av detta slag inkluderas inte i denna modell eftersom de är svåra att uppskatta schablonmässigt men är ändå något som bör beaktas i samband med beslut om sysselsättningskrav.

Modellen har tagits fram av Ramboll på uppdrag av Upphandlingsmyndighetens ESF-projekt Sysselsättning genom offentlig upphandling och bygger på den tidigare framtagna modellen; Delander och Månsson (2007) och Delander och Ekberg (2010). Målbilden har varit en modell med hög anpassningsgrad för att den ska kunna användas för olika typer av sysselsättningskrav (anställning, lärling, praktik) och för olika målgrupper (ålder, tid i arbetslöshet och om individen är nyanländ). Modellen har även testats med två olika fallbeskrivningar, med resultat av Trafikverkets och Helsingborgs stads arbete med sysselsättningskrav.

I ett beräkningsexempel för en nyanländ individ som får jobb med anställningsstöd i tolv månader i ett offentligt kontrakt, blir det en vinst på alla nivåer. I exemplet leder denna anställning till en vinst för samhället på över 200 000 kronor. Men alla går med vinst: staten, kommunen, regionen, den vinnande leverantören och individen. Skulle 100 nyanlända under ungefär samma förutsättningar få sysselsättning genom offentlig upphandling skulle den ekonomiska effekten för samhället på ett år bli över 20 miljoner kronor. Denna beräkningsmodell kan användas för att få en fingervisning om effekten av att ställa sysselsättningskrav i upphandling redan innan upphandlingen genomförs. Den kan även användas för att följa upp effekten av en genomförd upphandling med kraven. Beräkningsmodellen för [samhällsekonomiska effekter finns på Upphandlingsmyndighetens webbplats](#).

5. Övriga resultat och slutsatser

5.1 Framgångsfaktorer för sysselsättningskrav

Projektet genomförde två riskanalyser, hösten 2017 och våren 2018, i syfte att försöka förutse risker med sysselsättningskrav och föreslå vad man behöver tänka på när man tillämpar sysselsättningskrav i en upphandling för att vara framgångsrik. Riskanalysen och föreslagna framgångsfaktorer gjordes ur flera perspektiv:

- leverantör
- upphandlande organisation
- matchning och rekrytering
- arbetssökande.

Följande är några punkter för ett framgångsrikt sysselsättningskrav:

Tydliga beslut och stöd från ledning – tydlig strategi och styrdokument

Beslutsfattare och ledning i stat, regioner och kommuner måste ha en klar strategi som formuleras i genomarbetade styrdokument i form av regleringsbrev eller särskilt regeringsuppdrag till myndigheter, för kommuner och regioner ska de vara tydligt formulerade i respektive upphandlingspolicy med resurser.

En upphandlande organisation kan anta en upphandlingspolicy som ger riktlinjer om att väga in sociala hänsyn, använda reserverad upphandling och för att uppfylla ett politiskt mål. Upphandlingspolicyn ska utformas inom de ramar som bland annat anges upphandlingslagarna. Policyn får med andra ord inte innehålla något som strider mot tvingande bestämmelser i lag.

I policybeslutet tar den upphandlande organisationen ställning till hur man vill använda sig av upphandling som ett verktyg för att uppnå en större samhällsnytta med sina inköp. Finns den politiska viljan uttryckt i budget, policy eller riktlinjer är det lättare för tjänstemän att arbeta med frågan.

Vikten av branschanalys

Hittills har det främst varit bygg- och tjänstesektorn som varit aktuella för offentliga upphandlingar med sysselsättningskrav. Byggbranschen står inför en expansiv utveckling framöver på grund av behovet av ett ökat byggande och ökade renoveringar. Där råder det även brist på arbetskraft, men även andra branscher kan visa sig vara lämpliga. Detta kan vara bra att undersöka bland arbetsmarknadens parter inom de olika branscherna till exempel arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, men även om det finns möjligheter i andra branscher som till exempel tjänstesektorn. Det är troligt att man kan ställa sysselsättningskrav i många upphandlingar i olika branscher framöver.

Inta leverantörens perspektiv

Sysselsättningskrav är en möjlighet för företagen att bidra till samhällsutvecklingen. Det är också en viktig källa till kompetensförsörjning, särskilt i de fall där efterfrågan på arbetskraft inte uppfylls på den befintliga arbetsmarknaden.

Men sysselsättningskrav kan också förändra leverantörens förutsättningar att delta i en upphandling. Faktorer som till exempel anställningsform, arbetsmiljö, utbildning, omhändertagande, handledning och försäkringar (både gällande arbetstagare och leverantörens utrustning) kan på olika sätt påverka leverantören och dennes förmåga att leverera i tid och med avsedd kvalitetsnivå. Sysselsättningskraven bör inte göra det oproportionerligt svårt för små och medelstora företag att delta i en upphandling. Ur ett leverantörsperspektiv handlar det för projektets del om att poängtera att sysselsättningskrav är ett bra verktyg för kompetensförsörjning.

Hur små och medelstora företag (SME) påverkas av sysselsättningskrav i en upphandling är viktigt att beakta, särskilt vad gäller små företag. Det finns både hinder och möjligheter med krav av detta slag. Hindren relaterar till att SME generellt är negativa till fler krav vid en offentlig upphandling generellt och att vissa av dem är så små att möjligheten att ta in extra anställda kan vara begränsad. Å andra sidan kan företag av detta slag snabbare nischa in sig mot dessa områden. Det finns också en möjlighet att små och medelstora företag går samman för att bättre uppfylla de krav som ställs, vilket i nuläget är en ganska ovanlig metod i Sverige. Det är också en god möjlighet för små och medelstora företag om fler upphandlande organisationer tillämpa reserverad upphandling. Den möjligheten som reserverad upphandling ger kan främja fler SME att delta och vinna upphandlingar eftersom möjligheten för SME att uppfylla kraven för en reserverad upphandling kan vara enklare.

Genom att dela upp en upphandling i mindre delar är det lättare för små företag, såväl sociala företag som andra aktörer, att lämna anbud. Att skriva anbudsunderlaget med en förståelse för och kunskap om förutsättningarna för mindre företag ökar chansen att få in fler anbud vilket är helt i linje med intentionerna för offentlig upphandling. Att dela upp kontrakt ska dock inte förväxlas med att genomföra en reserverad upphandling.

I upphandlingslagarna finns dessutom bestämmelser om tilldelning av kontrakt i separata delar (se 4 kap. 13-16 §§ LOU). Syftet är att underlätta för SME att delta i offentliga upphandlingar. I korthet innebär bestämmelserna att en upphandlande organisation får besluta att ett kontrakt ska tilldelas i separata delar om det på kvantitativa eller kvalitativa grunder kan vara lämpligt. Om den upphandlande organisationen beslutar att ett kontrakt ska tilldelas i delar ska organisationen också bestämma om leverantörerna får lämna anbud på en, flera eller alla delar av kontraktet. Om en upphandlande organisation beslutar att inte tilldela ett kontrakt i separata delar ska skälen för detta anges.

Förbered matchningsprocessen

En smidig matchningsprocess är viktig för ett framgångsrikt sysselsättningskrav.

Arbetsmarknaden och kompetensbehov skiftar i olika delar av landet och är konjunkturkänslig, på samma sätt som leverantörsmarknaden. Krav på sysselsättning i en offentlig upphandling är ett bland alla andra arbetsmarknadsverktyg i kombination med andra arbetsmarknadsåtgärder. Krav ska ställas i de upphandlingar där det är relevant. Upphandlande organisation tillsammans med Arbetsförmedlingen och/eller en kommunal arbetsmarknadsverksamhet eller andra matchningsansvariga ska, före kravställandet, analysera den lokala/regionala arbetsmarknadssituationen innan krav ställs om sysselsättning i upphandlingen. Mer information om hur en bransch- och arbetsmarknadsanalys ska [göras finns i Upphandlingsmyndighetens stöd på webben](#).

Exempel på hur matchningen kan gå till är att Arbetsförmedlingen ger stöd till leverantörer och påvisar hur den upphandlande organisationen kan stötta i matchningsprocessen. Arbetsförmedlingen och kommunerna kan också arbeta aktivt med att förbereda individer för att få ett arbete genom sysselsättningskrav. Matchningen kan också genomföras av det vinnande företaget eller arbetsintegrerande sociala företag.

Projektet ser också att konjunkturen kan komma att påverka företagens benägenhet att delta i upphandlingar med sysselsättningskrav, till exempel om det handlar om bristyrken där det är svårt att hitta arbetskraft.

Det är ofta fruktbart med ett nära samarbete mellan den upphandlande organisationen, leverantören och Arbetsförmedlingen samt arbetsmarknadsförvaltningarna på kommunnivå. Även andra intressenter kan vara av intresse i denna fas, som till exempel arbetsintegrerande sociala företag, den idéburna sektorn och civilsamhälles organisationer som har arbetsintegreringsfokus.

Intern och extern samverkan

Det är viktigt för sysselsättningskrav med ett väl fungerande samarbete med leverantören genom hela inköpsprocessen. En utmaning som lyfts av projektet är att det ofta är svårt att få till en fungerande samverkan mellan upphandlingsenheter, leverantörer och Arbetsförmedlingen eller arbetsmarknadsförvaltningar inom kommunerna. Samverkan dem emellan bedöms som en nödvändig förutsättning för att sysselsättningskrav ska komma till stånd. Det handlar enligt projektet många gånger om en bristande förståelse för och kunskap om vad sysselsättningskrav är och vad de kan användas till. Upphandlingsenheters uppdrag kan också vara olika utformade. I en del kommuner är de endast en stödfunktion till övriga förvaltningar, i andra kommuner har man ett mer aktivt uppdrag att bidra till social hållbarhet.

Leverantören har en viktig roll för ett lyckat resultat. Det är därför bra att vara lyhörd inför dennes förutsättningar och möjligheter.

Uppföljning av ställda krav

Upphandlande organisationer ansvarar för att följa upp ställda krav i upphandlingen och att leverantören uppfyller åtagandena enligt kontraktsvillkoren.

Det är viktigt att man redan vid planeringen av upphandlingen beslutar om vem som ansvarar för att genomföra uppföljningen och att det finns tillräckliga resurser och kompetens för att genomföra uppföljningen.

Vem som har huvudansvaret för att genomföra uppföljningen kan variera mellan olika upphandlande organisationer. Det viktiga är att fastställa vem som bär ansvaret för uppföljningen. I vissa organisationer är det upphandlingsfunktionen som ansvarar för uppföljningen, och i andra organisationer kan uppföljningen hanteras av den kommunala arbetsmarknadsförvaltningen eller liknande funktion. Uppföljningen kan genomföras med egna resurser hos den upphandlande organisationen eller med hjälp av ombud för organisationen.

I ett kortsiktigt perspektiv får uppföljningen ske utifrån organisationens förutsättningar. Projektet har tagit fram en mall för detta. I ett långsiktigt perspektiv behövs ett nationellt IT-system för uppföljning av ställda krav. En utredning om förutsättningarna för ett sådant system behöver göras men ryms inte inom ramen för projektet.

5.2 Juridiska förutsättningar och utgångspunkter

I Sverige har det funnits osäkerhet om de juridiska förutsättningarna att ställa syssestänningskrav i offentlig upphandling. Projektet har därför utrett den befintliga lagstiftningen för att bedöma om syssestänningsfrämjande åtgärder följer lagen.

Bakgrund

I förarbetena till den nu gällande svenska upphandlingslagstiftningen, som trädde i kraft den 1 januari 2017, betonas möjligheterna att använda sig av syssestänningsfrämjande krav genom tillämpning av villkor för fullgörande av kontrakt, se prop. 2016/17:195, bland annat sidorna 292, 928 och 1118.

Bestämmelserna om villkor för fullgörande av kontrakt (särskilda kontraktsvillkor) återfinns i 17 kap 1 § LOU (lagen (2016: 1145) om offentlig upphandling). Motsvarande bestämmelser finns 16 kap 1 § LUF (lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna) samt i 14 kap LUK (lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner).

Upphandlingsreglerna införlivar 2014 års upphandlingsdirektiv (direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling, LOU-direktivet, direktiv 2014/25 om upphandling inom försörjningssektorerna samt direktiv 2014/25 om tilldelning av koncessioner). Syftet med direktiven är att förenkla reglerna för upphandling och göra dem mer flexibla till nytta för såväl upphandlande myndigheter och enheter som för leverantörer. De nya direktiven syftar också till att ge upphandlande myndigheter och enheter bättre möjligheter att använda en upphandling som stöd för gemensamma samhällliga mål, som till exempel skyddet av miljön, syssestättning och social integration samt främjande av innovation. Möjligheter att ta sociala hänsyn finns också inom LOV, lagen om valfrihetssystem.

I denna rapport hänvisas i första hand till bestämmelserna som avser LOU och det bakomliggande LOU-direktivet. I artikel 70 i LOU-direktivet står det att en upphandlande myndighet får ställa särskilda krav på hur kontraktet ska fullgöras. Dessa krav får bland annat omfatta sysselsättningsrelaterade hänsyn. Skäl 99 i direktivet anger vidare att exempel på sådana villkor bland annat kan hänvisa till sysselsättning för långtidsarbetslösa eller genomförandet av utbildningsåtgärder för arbetslösa eller ungdomar under fullgörandet av det kontrakt som ska tilldelas. Motsvarande bestämmelser finns också i artikel 87 LUF-direktivet samt i skäl 104 LUF-direktivet.

Det är också en målsättning inom EU att de nya upphandlingsdirektiven generellt sett ska leda till att fler deltar i offentlig upphandling och att nya företag etablerar sig, vilket i sig bedöms ha en positiv effekt på sysselsättningen.

År 2010, innan 2014 års upphandlingsdirektiv trätt i kraft, publicerade EU-kommissionen en vägledning om socialt ansvarsfull upphandling där begreppet bland annat beskrivs som:

- sysselsättningsfrämjande åtgärder
- anständiga arbetsförhållanden
- överensstämmelse med principerna om sociala rättigheter och arbetstagares generella rättigheter
- social integration och lika möjligheter
- tillgänglighet för alla – inte minst personer med olika typer av funktionsnedsättning
- beaktande av hållbarhetskriterier och
- frågor om etisk handel.

Sociala hänsyn

Regeringen lanserade sommaren 2016 en nationell upphandlingsstrategi där ett av inriktningsmålen är att en offentlig upphandling ska bidra till ett socialt hållbart samhälle. Det framgår att det finns ett stort utrymme för upphandlande myndigheter att beakta sociala hänsyn vid offentlig upphandling utifrån deras preferenser och behov. Sociala hänsyn är ett brett begrepp och kan omfatta en rad olika aspekter. En sådan aspekt omfattar sysselsättningsmöjligheter.

Sysselsättningsfrämjande krav är också generellt sett en form av social hänsyn och omfattas därmed av målsättningsstadgandet, den så kallade bör-regeln, i 4 kap. 3§ LOU, LUF respektive LUK.

De nya upphandlingslagarna ger således möjlighet att genomföra sysselsättningsfrämjande åtgärder i form av särskilda kontraktsvillkor som antagna leverantörer förbinder sig att utföra under kontraktperioden (17 kap. 1 § LOU). Bestämmelsen anger i första stycket att upphandlande myndigheter får ställa upp särskilda miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras. Bestämmelsen är exemplifierande och tydliggör att en upphandlande

myndighet har stora möjligheter att ställa upp villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras, till exempel ekonomiska, innovationsrelaterade och sysselsättningsrelaterade hänsyn.

Bestämmelserna om fullgörande av kontrakt bedöms ofta som mest lämpligt för sysselsättningsfrämjande krav, men det är fullt möjligt och många gånger ändamålsenligt att använda olika mervärden som tilldelningskriterier vid utvärderingen av anbud.

Upphandlingsreglerna innebär också att Sverige har infört möjligheterna att använda reserverad upphandling som ett sätt att ge företag som har som främsta syfte att främja arbetsintegration, bland annat arbetsintegrerande sociala företag, bättre förutsättningar att erhålla offentliga kontrakt (4 kap, 18 § LOU och artikel 20 i LOU-direktivet). Arbetsintegrerande sociala företag (ASF) är företag som driver näringsverksamhet med det övergripande ändamålet att integrera människor med svårighet att få ett arbete – till exempel lågutbildade nyanlända kvinnor och män. Genom reserverade upphandlingar skapas nya möjligheter till samarbete mellan det offentliga, socialt företagande och därmed nya vägar in på arbetsmarknaden.

Principer för offentlig upphandling

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. EU-domstolen har utvecklat de allmänna principerna utifrån de grundläggande friheterna i EUF-fördraget. Principerna ska tillämpas oavsett om kontraktet omfattas av de direktivstyrda delarna av LOU, 19 kap. LOU eller understiger direktupphandlingsgränsen.

De grundläggande principerna utgör den yttre ramen för vilka krav och villkor som upphandlande myndigheter kan ta med vid upphandling. Det är därmed viktigt att genomföra en analys av i vilka upphandlingar som exempelvis sysselsättningsvillkor är lämpliga.

Principerna som återfinns i 4 kap. 1 § LOU omfattar:

- **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.
- **Principen om likabehandling.** Likabehandlingsprincipen innebär att leverantörer i lika situationer ska behandlas lika. Alla leverantörer ska exempelvis få samma information vid samma tillfälle. Principen betyder också att leverantörer kan behöva visa olika sätt på vilka de kan leverera det som ska upphandlas.
- **Principen om proportionalitet.** 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.

- **Principen om öppenhet.** Öppenhetsprincipen (transparensprincipen) innebär att en upphandlande myndighet eller enhet ska agera på ett öppet sätt och att upphandlingsdokumenten ska vara tydliga och förutsebara.
- **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.

Alla krav och villkor som efterfrågas av upphandlande myndigheter vid offentlig upphandling måste vara förenliga med de upphandlingsrättsliga principerna. Detta får till följd att alla former av krav som syftar till att främja sysselsättning måste vara proportionerliga i förhållande till syftet och de måste finnas tydligt angivna i upphandlingsdokumenten. Kraven ska gälla lika för samtliga leverantörer och får inte innebära att de gynnar eller missgynnar olika leverantörer

När särskilda kontraktsvillkor används för sysselsättningsåtgärder måste de vara tydligt angivna i upphandlingsdokumenten för att uppfylla kravet på transparens och förutsägbarhet. Villkoren ska anges i upphandlingsdokumenten och särskiljas från tekniska specifikationer, kvalificeringskrav och tilldelningskriterier. Ett anbud från en leverantör ska förkastas om leverantören förklarar sig inte vilja eller kunna följa uppställda särskilda villkor för fullgörandet av kontraktet. Villkoren ska dock inte användas som eller påverka utvärderingen av anbuden.

De särskilda villkoren behöver emellertid inte vara uppfyllda när anbudet lämnas. Däremot är det till exempel viktigt för en anbudsgivare att i förväg veta hur processen för urval och matchning av dem som är aktuella för till exempel praktik eller anställning kommer att gå till eller hur handledningen av praktikanter kommer att skötas under tjänstens utförande. Dialog, eller andra former av informations- eller erfarenhetsutbyte, med marknaden och leverantörer inför en upphandling förbättrar förutsättningarna att genomföra en upphandling som accepteras av leverantörerna. På så sätt kan de mål som satts upp av den upphandlande myndigheten eller enheten uppnås.

Upphandlande myndighet kan inte utvärdera anbuden utifrån hur leverantören för tillfället eller i framtiden sysselsätter personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Särskilda kontraktsvillkor uppfylls i stället vid fullgörandet av kontraktet. Om inte leverantören uppfyller de villkor som finns i kontraktet är detta ett avtalsbrott och detta regleras genom olika sanktioner, till exempel vite.

5.3 Insikter från erfarenheter i Sverige

I Sverige har flera kommuner och andra myndigheter arbetat med att genom särskilda kontraktsvillkor skapa möjligheter till sysselsättning och arbete för dem som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Projektet har tittat närmare på hur samarbetspartner i projektet har jobbat med sysselsättningskrav.

Botkyrka kommun

År 2017 tog Botkyrka kommun fram en modell för att införliva sociala hänsyn i upphandling. Huvudsyftet var att öka sysselsättningen bland ungdomar, men modellen används även för att integrera andra personer som behöver hjälp med att komma in på arbetsmarknaden.

Botkyrka kommun tillämpar sysselsättningsfrämjandekrav i sina upphandlingar sedan 2008, då kommunens upphandlings- och inköspolicy beslutade att upphandling skulle användas som ett verktyg för att nå unga som riskerar att hämnas i socialt utanförskap.

År 2016 började BASUN (Botkyrka kommun och Arbetsförmedlingen i samverkan för sänkt ungdomsarbetslöshet) ett treårigt projekt finansierat av Svenska ESF-rådet med syfte att sysselsätta ungdomar mellan 15 och 24 år som varken jobbar eller studerar. Projektet omfattade olika insatser, bland annat studie- och yrkesvägledning, coaching och arbetsförmedling. Huvudmålet var dock att utveckla arbetssätt och metoder för att använda sysselsättningskrav i upphandling.

Nästföljande år beslutades en ny upphandlings- och inköspolicy med riktlinjer som innebär att Botkyrka kommun ska söka förutsättningar att ställa sociala krav i alla upphandlingar som inte är en direktupphandling. Målgruppen utökades till att omfatta alla personer som behöver hjälp att komma in på arbetsmarknaden och definitionen av sociala krav breddades för att inkludera utbildningsåtgärder, praktikplatser, rehabiliteringsplatser, feriearbeten med mera.

Resultat

Som följd har arbetet med sociala hänsyn intensifierats under 2017, då kommunen skapade en modell för att strukturera, underlätta och effektivisera arbetet med sysselsättningskrav. Det året blev Botkyrka kommun även samarbetspartner till ESF-projektet Sysselsättning genom offentlig upphandling som samarbetspartner, med ansvar för att pilottesta projektets modell i sina upphandlingar.

Göteborgs stad

Hösten 2013 initierade Göteborg stad ett pilotprojekt för social hänsyn i offentlig upphandling. Insatsen ledde till en modell för att främja sysselsättningen bland utsatta grupper i samhället.

Under 2013 utformade stadsledningskontoret direktiv för ett tvåårigt pilotprojekt vars uppgift skulle bli att arbeta fram arbetsmetoder och det stöd som krävdes för att öka social hänsyn i en upphandling. Projektet placerades på upphandlingsbolaget och genomfördes i samverkan med stadens organisationer, marknaden, branscher och samverkanspartner.

Som ett resultat av detta har en modell för social hänsyn i upphandling utvecklats, vars fokus ligger på skapande av anställningsmöjligheter för ungdomar, utrikesfödda och personer med funktionsnedsättning. Modellen testades med framgång av åtta

förvaltningar och bolag i Göteborgs stad och en stegvis implementering började år 2016.

Stöd

Stadens förvaltningar som är intresserade av att främja sysselsättningen genom en upphandling kan hitta stöd på www.socialhansyn.se, där Göteborgs stad förklarar vad social hänsyn är samt beskriver processer genom vilka man kan ställa sysselsättningskrav i upphandlingar eller delta i en upphandling där sysselsättningskrav tillämpas.

Göteborgs stad skapade en stödfunktion på upphandlingsbolaget som fungerar som ett nav för berörda parter och som samordnar tre olika processer: utformningen av kraven och villkoren (upphandlingsprocessen), leverantörers möjlighet att leverera enligt avtal (leverantörsprocessen) samt stadens arbetsmarknadsverksamheters arbete att identifiera, rusta och utbilda individer ur målgrupperna för rekrytering (målgruppsprocessen).

Framgångsfaktorer

Följande framgångsfaktorer har identifierats under dess utförande:

Stadens långsiktiga politiska beslut, med tydligt mål och uppdrag.

- Det omfattande kommunikationsarbetet, med tidiga insatser för att skapa förståelse och acceptans.
- Tidig dialog med branschen och fackliga organisationer, för möjlighet till påverkan från arbetsmarknadens parter.
- Effektivt rekryterings- och matchningsarbete hos arbetsmarknadsverksamheterna och den mycket goda samverkan med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, med individernas möjlighet till självförsörjning i fokus.
- Leverantörernas intresse för social hållbarhet som skapat många goda exempel.
- Upphandlares engagemang och vilja att genomföra uppdraget.
- Stödorganisation med koordinerande och samordnande uppgifter som drivit och samordnat processerna.

Helsingborgs stad

I Helsingborg finns ett stort engagemang i stadens vision 2035. Upphandling ses som ett viktigt strategiskt verktyg som används bland annat för att skapa en mer inkluderande arbetsmarknad.

Med syfte att minska arbetslöshet, bidragsberoende samt öka skatteintäkter, integration och kompetensförsörjning har staden infört sysselsättningskrav i sina upphandlingar. Målet är att personer som står långt från arbetsmarknaden ges tillgång till sysselsättning, vilket kan ske genom anställning, praktik eller lärlingsplats.

Arbetet med sysselsättningskrav strukturerades upp under 2015 då arbetsmarknadsförvaltningen bjöds in att vara fysiskt närvarande genom kontorsplatser på Helsingborgs inköpsenhet. En heltidstjänst finansierades för uppdraget och en arbetsgrupp skapades för att främja socialt ansvarstagande i stadens upphandlingar.

Den främsta vägen för att främja arbetsmarknadsintegration är krav på dialog men även kvantitativa krav (ska-krav) ställs i upphandlingar där det visar sig lämpligt. Beslut om kraven sker inför varje enskild upphandling. Därför är kommunikationen mellan stadens inköpsfunktioner och arbetsmarknadsförvaltning en nyckelfråga för processens framgång.

Vid upphandlingar där sysselsättningskrav ställs får leverantörer ett brett stöd av Helsingborgs stad. Det omfattar hjälp med rekrytering, utbildningsinsatser för att underlätta anställning, handledarutbildning, tolkhjälp med mera.

Framgångsfaktorer

- Att det finns ett politiskt uppdrag att implementera sysselsättningskrav i upphandling.
- Att arbetsmarknadsförvaltningen har kontorsplatser på inköpsenheten.
- Att arbetsmarknadsförvaltningen är representerad på möten med leverantörer som sker hos stadens inköpsfunktioner, till exempel igångsättningsmöten efter tilldelat kontrakt.
- Att formulera krav i dialog med rekryteringsansvarig så att det speglar arbetsmarknadsförutsättningarna.
- Att ett motivationshöjande arbete sker gentemot deltagaren.
- Att processen omfattar uppföljning av de krav som angetts i avtalet.
- Att utnyttja den kompetens och erfarenhet som finns på arbetsmarknadsförvaltningen vid snabba och effektiva rekryteringar när leverantörer signalerar ett anställningsbehov.
- Att sköta den löpande uppföljningen och att upprätthålla kontakten: personlig uppföljning och ett snabbt konkret samarbete i ingångna avtal ökar chanserna till bättre resultat under avtalsperioden.

Utmaningar

- Att inte slappna av och glömma bort det ständigt pågående relationsbyggandet mellan stadens inköps- och arbetsmarknadsfunktioner.
- Det krävs mycket samarbete för att matchning ska fungera.
- Arbetsmarknadsförvaltningen får dagligen så mycket information om olika möjligheter för deltagare att en del av informationen om möjligheter avseende upphandling riskerar att inte nå ut inom arbetsmarknadsförvaltningen.
- Sist men inte minst efterfrågas IT stöd för att underlätta implementering och uppföljning av sysselsättningskrav.

Stockholms stad

Stockholms stad upphandlar årligen entreprenader, varor och tjänster för cirka 32 miljarder kronor. Ekonomin växer och det finns till och med brist på arbetskraft på olika områden, men bortsett från detta är arbetslösheten hög bland vissa sociala grupper, som lågutbildade och utrikes födda personer. I syfte att minska den uppenbara obalansen har Stockholms stad omvandlat sina upphandlingar till ett verktyg för att skapa en mer inkluderande arbetsmarknad.

Arbetsmarknadsinsatser görs i form av sysselsättningskrav, som ställs i upphandlingar så att de vinnande leverantörerna kan öppna dörrarna för människor som har svårt att komma in i på arbetsmarknaden. Det genomförs i enighet med stadens policy för upphandling och inköp.

Staden ska sträva efter att upphandling bidrar till en positiv samhällsutveckling och en inkluderande arbetsmarknad samtidigt som företagens kompetensförsörjning underlättas.

Staden ska ställa krav på leverantörerna för att minska arbetslösheten i grupper som står utanför arbetsmarknaden och öppna för anställning och praktik, i de fall det bedöms lämpligt med hänsyn till uppdragets omfattning och upphandlingsföremålets art.

Genomförande

För att underlätta att dessa åtgärder vidtas har staden tagit fram stöd i form av sysselsättningskravsmallar samt en process som omfattar ett samordnat agerande från upphandlare, arbetsmarknadsförvaltningen och leverantörer.

Sysselsättningskrav ställs i form av särskilda kontraktsvillkor vid alla tjänste- och entreprenadupphandlingar vars värde överstiger tröskelvärdena, där genomförandet är längre än sex månader och där utförandet kräver mer än fem heltidsanställningar för utförandet av kontraktet (exklusive optioner). Insatser görs på olika nivåer beroende på det enskilda fallets särdrag, vilket analyseras av den upphandlande myndigheten med bistånd av arbetsmarknadsförvaltningen, så att kravet speglar arbetsmarknadens förutsättningar.

Den lägsta nivån består av ett dialogkrav, som innebär att leverantören inrättar en dialog med arbetsmarknadsförvaltningen med syfte att analysera möjligheterna att hitta lämpliga personer till arbetet hos leverantören utifrån arbetssökande och studenter i Stockholm. Ibland ställs dialogkrav tillsammans med villkor på kvantitativa krav.

Kvantitativa krav i sin tur ställs alltid i upphandlingar av byggentreprenader vars kontraktsvärde överstiger tröskelvärdet, och i tjänsteupphandlingar när det visar sig vara lämpligt mot bakgrund av avtalets längd, föremål, art och bransch.

Det finns fyra kvantitativa sysselsättningskrav. Det första är generellt och används för att fastställa ett visst antal anställningar eller praktikplatser. Det andra fastställer

också platser, men är anpassat till byggentreprenader. De två övriga kontraktsvillkoren ställer krav på ett visst antal timmar i stället för ett visst antal platser. Skillnaden mellan dem är att det ena förutsätter att leverantören kompenseras av beställaren för utnyttjade timmar medan det andra inte innebär någon ersättning. Om leverantör inte uppfyller dessa villkor, utgår ett vite kalkylerat per plats och månad.

Anställningslängden varierar enligt klausulen, men generellt kan en plats fördelas på flera anställningsperioder och personer. Logiken gäller även krav på ett visst antal timmar, där antalet personer kan delas upp under projektets olika skeden för att passa projektplanen och leverantörens handledningsmöjligheter.

Förutom rekrytering och matchning, ansvarar arbetsmarknadsförvaltningen för att utbilda personer inom aktuell bransch. Utbildningsinsatserna är yrkesorienterade och fokuserar på grundläggande kunskaper inom yrkesområdet. De innehåller olika certifieringar som krävs för att utföra arbetet på ett riktigt och säkert sätt. Dessutom erbjuder arbetsmarknadsförvaltningen handledarutbildningar åt leverantörer kostnadsfritt.

Uppföljningen görs genom en redovisning som leverantörer måste lämna vid kontraktstidens slut och den ska innehålla underlag, till exempel anställningsavtal, som visar att kontraktsvillkoret har uppfyllts. Det gäller dock inte för kvantitativa krav på antal arbetstimmar.

Framgångsfaktor

Oavsett kravet som ställs är dialog nyckeln till framgång. Genom dialogen identifierar arbetsmarknadsförvaltningen vilka förutsättningar och behov som entreprenören har nu och framöver och kan därför förbereda kandidater på att fylla luckor på bristområden.

Under år 2019 har Stockholms stad tagit fram [integrationspakten](#) där sysselsättningskrav är ett av fem verktyg som ingår i ett program som ska användas för att främja sysselsättning för utrikes födda personer, det vill säga de som är födda utanför Sverige.

Trafikverket

Sommaren 2015 gav Regeringen Trafikverket i uppdrag att genom upphandling bidra till en minskad arbetslöshet bland personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Redan det följande året implementerade myndigheten en modell för att nationellt främja sysselsättningen av arbetslösa i sina kontrakt.

Modellen har varit resultatet av samarbetet mellan Trafikverket och olika intressenter som till exempel branschrepresentanter, fackliga organisationer, Arbetsförmedlingen och Upphandlingsmyndigheten, där alla verksamhetsområden på Trafikverket har varit involverade.

Med tanke på de stora kompetensförsörjningsutmaningarna i anläggningsbranschen omfattar modellens målgrupp ett brett spektrum av personer:

- arbetslösa inskrivna vid en arbetsförmedling
- kandidater som ska genomföra praktik eller en lärlingsperiod inom ramen för utbildning eller efter anvisning av en arbetsförmedling
- individer sysselsatta i positioner som inte motsvarar sin utbildning och/eller erfarenhet/kompetens, men som kan matchas till en tjänst i kontraktet.

För att nå målgruppen använder Trafikverket sysselsättningskrav (särskilda kontraktsvillkor) i alla tjänste- och entreprenadupphandlingar vars genomförande är längre än nio månader och vars utförande kräver minst fem heltidsanställningar. Som lägsta nivå ställs ett krav på dialog med Arbetsförmedlingen samt incitament i form av bonus. Om den upphandlade tjänsten eller entreprenaden är värd över 25 respektive 50 miljoner kronor används, utöver incitament, krav på att leverantören ska sysselsätta ett visst antal personer ur målgruppen.

Dessa och andra bestämmelser finns i organisationens riktlinjer för sysselsättningsfrämjandeåtgärder. De kompletteras av en instruktion och en rutinbeskrivning som tydliggör anställningens/praktikplatsens omfattning, de olika stegen i modellen, hur vite/bonus ska regleras, hur redovisning ska göras med mera. Alla dessa dokument är konkreta och utgör ett stöd för upphandlarna.

Förutom interna dokument har Trafikverket tillsammans med Arbetsförmedlingen inrättat en nationell avsiktsförklaring för samarbetet, med syfte att bland annat stödja leverantörer. Leverantörerna bistås också av Stockholms stad och Göteborgs stad, vilka har skrivit en överenskommelse med Trafikverket och har resurser ämnade för detta ändamål.

Genomförande på taktisk nivå

Analys av kommande behov

Trafikverkets inköpstidsplan leder till en prognos för kommande krav och volymer i respektive region i Sverige, vilken lämnas över till Arbetsförmedlingen för vidare förberedelser inför att tillsätta prognostiserade platser. Informationen tillgängliggörs även för leverantörer på Trafikverkets webbplats. På det sättet ges såväl regionala arbetsförmedlingar som leverantörer förutsättningar att förbereda sig inför kommande upphandlingar.

Målgrupp- och utbildningsanalys

Arbetsförmedlingen gör årligen en målgrupps- och utbildningsanalys utifrån prognosen från Trafikverket. Avsikten är att kartlägga en bred kravprofil för att kunna arbeta med långsiktiga förberedande aktiviteter internt på Arbetsförmedlingen.

Trafikverket bidrar i det arbetet genom att leverera det ovan nämnda analysunderlaget samt genom att arrangera och hålla i workshops med branschrepresentanter och Arbetsförmedlingen.

Genomförande på operativ nivå

- Inköpare presenterar förslaget på sysselsättningsfrämjande åtgärder för beslutsorgan. Förslaget godkänns eller justeras och beslut fattas om annonsering.
- Utifrån beslut, riktlinje och kontraktsmall skapar inköpare och projektledare/beställare ett förfrågningsunderlag, vilket sedan annonseras.
- Upphandling sker. Både före och under upphandlingstiden kan leverantörer själva kontakta Arbetsförmedlingen för att föra en dialog om hur kravet kan uppfyllas.
- Kontrakt är skrivet och inköpare tillför kontraktsstöd till leverantören genom att exempelvis informera om möjligheter och krav. Huvudansvaret för kontakten med Arbetsförmedlingen åligger leverantören, men båda parter bör aktivt bidra till att en god kontakt etableras.
- Utifrån de krav på sysselsättning som ställts i upphandlingen och det underlag som finns gällande kompetensbehov, både från Trafikverkets prognos samt leverantörens egna uttalade behov, erbjuder Arbetsförmedlingen ett antal kandidater till leverantören. Leverantören väljer antingen att sysselsätta personer som Arbetsförmedlingen föreslår, alternativt att rekrytera personer på egen hand förutsatt att de uppfyller kraven.
- Leverantören rapporterar in underlag för personer de har tagit in till följd av sysselsättningskraven genom att redovisa arbetad tid i kontraktet för aktuella personer. Avrapporteringen sker under byggmöten/projekteringsmöten eller motsvarande och utgör en del i kontraktets kontrollplan.
- Resultaten av de sysselsättningsfrämjande åtgärderna i kontraktet registreras i en intern rapport, sammanställs och redovisas i Trafikverkets årsredovisning.
- Bonus betalas normalt ut årsvis efter kontroll av sysselsatta personer skett medan vitesutdömning sker efter kontraktsslut.
- Det åligger leverantören att ha verifieringsunderlag redo för de stickprovskontroller som kan komma att utföras av Trafikverket.

Utvärdering sker löpande. Samordnarna för sysselsättningskrav ansvarar för att samla in och dokumentera återkopplingen från projektledare, beställare, jurister, inköpare och Arbetsförmedlingen.

Utmaningar

Trots sin noggrant utformade processbeskrivning har Trafikverket påträffat några utmaningar på vägen.

- Arbetsförmedlingens primära målgrupp saknar på kort sikt ofta den kompetens som branschen efterfrågar. Det är därför viktigt att tillsammans med branschen tänka långsiktigt för att bidra till kompetensförsörjning.
- Modellen tillämpas på liknande sätt oavsett regionala förutsättningar, vilket kan få till följd att vissa leverantörer i regioner med låg arbetslöshet har svårare att uppfylla kraven. Å andra sidan är det just i dessa regioner som det är viktigast att via sysselsättningsfrämjande åtgärder bidra med kompetensförsörjning och därmed nya medarbetare till branschen.
- Leverantörer uppfyller krav som ställs men siktar sällan på att överträffa kraven och erhålla bonus.

- Kraven kan uppfyllas under hela kontraktstiden vilket får som konsekvens att arbetet ibland påbörjas sent.

5.4 Resultat av sysselsättningsfrämjande krav

Projektet Sysselsättning genom offentlig upphandling har pågått under tre år, mellan 2017 och 2019. Men projektets partner har arbetat med att ställa sociala krav och sysselsättningsfrämjande krav i upphandling längre än så – Stockholms stad började redan 2010 och Trafikverket fick ett regeringsuppdrag i frågan 2015.

Sammanfattningsvis har projektets partner genom åren genomfört hundratals upphandlingar med krav på sysselsättning i olika former vilket också lett till hundratals, om inte tusentals, anställningar och praktikplatser. Någon säker siffra totalt sett går inte att ta fram eftersom uppföljningen av kraven inte har varit vare sig enhetlig eller konstant hos respektive partner.

Inför slututvärderingen och slutrapporteringen av projektet har alla partner i projektet ombetts att göra en sammanställning av sitt arbete med frågan om att ställa krav på sysselsättning genom upphandling. Sammanställningen skulle innehålla hur länge man arbetat med frågan, hur många upphandlingar det rört sig om, hur många personer som fått sysselsättning genom dessa upphandlingar och under hur lång period.

Det har dock varit svårt för projektets partner att ta fram dessa uppgifter, eftersom det inte funnits någon samlad statistik över sociala krav och sysselsättningskrav i upphandlingar. Det är även svårt att jämföra uppgifterna, då uppgifterna inte följts upp på samma sätt och då kraven inte heller har ställts på samma sätt. Dessutom används inte samma definitioner, till exempel skiljer man inte på eller definierar anställning och praktik på samma sätt. Den sammanställning som redovisas i denna rapport får därför ses som en grov uppskattning.

Stockholms stad har haft svårast att inkomma med definitiva siffror, men uppskattar att staden genomfört hundratals upphandlingar som genererat en sysselsättning räknat i tusental. Att det inte går att ge mer precisa siffror än så beror till stor del på att ett enhetligt uppföljningssystem saknas. Bortsett från Stockholms stad har resterande partner totalt sett (utifrån inrapporterade siffror, där statistik från 2019 saknas i vissa fall) skapat sysselsättning i form av visstidsanställningar till omkring 1 260 personer. Helsingborgs stad har sysselsatt 323 personer, Göteborgs stad cirka 500 visstidsanställningar, Botkyrka har ett utfall på 41 möjliga anställningar totalt och Trafikverket har ett utfall om cirka 200 anställningar och cirka 200 praktikplatser.

Nedan följer en kortfattad redogörelse.

Stockholms stad

Stockholms stad har arbetat med sysselsättningskrav sedan 2010. Hur arbetet med sysselsättningskrav har rapporterats har skiftat efter hand och det saknas en gemensam rapporteringsform och digitala verktyg för uppföljning. Uppskattningsvis rör det sig om hundratals upphandlingar med ett utfall räknat i tusental.

En rapport från Stockholms stad från 2017 beskriver hur staden samma år fattade beslut om nya tillämpningsanvisningar för upphandling och inköp där stadens arbete med sysselsättningsfrämjande krav finns beskrivet. Enligt rapporten har sysselsättningsfrämjande krav använts i omkring 50 upphandlingar under 2017, då främst krav på dialog. I fem upphandlingar ställdes kvantitativa mål, det vill säga krav på leverantören att rekrytera till anställning. Rapporten konstaterar vidare att tillämpningen av kraven inte är enhetlig och att det krävs ytterligare insatser för att få till stånd en sådan.

Rapporten och de uppgifter som Stockholms stad lämnat visar att mycket arbete kvarstår för att kunna följa upp hur sysselsättningsfrämjande krav används i staden och vilka resultat det faktiskt ger.

Helsingborgs stad

Helsingborgs stad har ställt krav på sysselsättning i offentlig upphandling sedan 2014. Totalt har det lett till att 323 personer fått sysselsättning inom 24 olika områden under olika perioder. Under de fem år som arbetet har pågått har Helsingborgs stad ställt sysselsättningskrav i upphandlingar gällande alltifrån bevakningstjänster till skadedjurssanering. Totalt har alltså drygt 300 personer haft någon form av sysselsättning hos leverantörer med hjälp av arbetsfrämjande insatser. De flesta upphandlingar har gett sysselsättning åt upp till fem-sex personer i kortare perioder om någon eller några månader, medan upphandling av drift av särskilt boende gett sysselsättning åt 144 personer totalt mellan 2017 och 2019. Flest personer har fått anställning genom sysselsättningskrav i upphandlingar gällande grönyteskötsel, drift av särskilt boende samt restaurang.

Göteborgs stad

Totalt beräknar Göteborgs stad att staden har genomfört cirka 500 visstidsanställningar genom krav i upphandlingarna sedan 2014.

Göteborgs stad startade ett pilotprojekt för att ställa sysselsättningskrav under 2013, där sju upphandlande förvaltningar och bolag ingick. Stadens modell antogs av kommunstyrelsen 2015 och av kommunfullmäktige i februari 2016. Då blev modellen en del av stadens inköspolicy och ska sedan dess användas av samtliga bolag och förvaltningar. Under 2019 har dock avsteg från modellen godkänts. Göteborgs stad har endast använt sig av krav på anställning och inte på praktik, vilket skiljer sig från andra partner.

Enligt uppgift har konjunkturen påverkat möjligheten att ge anställning genom sysselsättningskrav. Den första tiden som kraven användes rädde lågkonjunktur och staden hade många arbetslösa som var redo att gå ut i arbete direkt. I dagsläget är situationen annorlunda, där de som är arbetslösa i stor utsträckning har lång väg att gå innan de är anställningsbara.

Botkyrka kommun

Botkyrka kommun har arbetat med kravställning för sysselsättning sedan 2008. Uppskattningen av omfattningen av sysselsatta och antalet upphandlingar gäller dock

från 2015 och framåt. Totalt har det sedan 2015 genomförts elva upphandlingar med sådana krav. Upphandlingarna har inneburit att det totalt rört sig om 41 möjliga anställningar. Utfallet är dock åtta anställningar totalt. Botkyrka kommun har också genomfört totalt 28 upphandlingar med dialogkrav, vilka dock inte lett till några anställningar. Dialogkraven har lett till en praktikplats och två kortare anställningar.

Trafikverket

Trafikverket fick 2015, som den första statliga myndigheten, i uppdrag av regeringen att införa så kallade sysselsättningsskapande åtgärder för arbetslösa i sina upphandlingar. Sedan 2016 har Trafikverket ställt krav och/eller gett bonusmöjligheter för att skapa sysselsättning i cirka 300 upphandlingar. Totalt har det lett till cirka 200 anställningar och cirka 200 praktikplatser.

6. EU – utblick genom studieresor

Flera EU-länder har under lång tid ställt sysselsättningskrav i offentlig upphandling. Utmaningarna är ofta likartade, men lösningarna skiljer sig åt. I arbetet med att ta fram en nationell modell och stöd för sysselsättningskrav i offentlig upphandling har projektet tittat på erfarenheter i Europa. För att ta del av hur andra EU-länder har implementerat den EU-lagstiftning som gör denna typ av kravställning möjlig, har projektgruppen genomfört studieresor till Warszawa, Rotterdam, Paris, Glasgow och Barcelona. Dessutom har projektet studerat erfarenheter från Helsingfors och Vanda i Finland i samband med transnationella workshops.

6.1 Erfarenheterna från projektets studiebesök

De viktigaste erfarenheterna från projektets studiebesök är:

- vikten av politiska beslut och styrning (Rotterdam)
- IT-system för förenklad och automatiserad uppföljning (Rotterdam och Paris)
- dedikerat stöd i hela processen – facilitatorer (Paris)
- samverkansplattformar för att samla alla inblandade aktörer (Paris)
- motivera till att göra rätt genom förenkling (Warszawa)
- visualisera modellen för sysselsättningskrav i offentlig upphandling genom en nationell modell (Finland)
- påvisa effekten av offentlig upphandling som arbetsmarknadsverktyg (Finland).

Warszawa

Situationen i Polen skiljer sig i många delar från svenska förhållanden. Ideell verksamhet och socialt företagande är betydligt mer utbrett i Polen och är en integrerad del av samhällsservicen. Där Sverige har ett offentligt finansierat välfärdssystem förlitar sig Polen mer på ideella initiativ, som kan få inkomster via till exempel offentlig upphandling eller EU-pengar. I Warszawa används sysselsättningskrav i vissa av stadens offentliga upphandlingar. Projektet besökte Warszawa i början av oktober 2017.

Arbetsintegrerande sociala företag

Transparens i reserverad upphandling – viker vissa uppdrag för arbetsintegrerande sociala företag för att ge människor som har svårt att komma in på arbetsmarknaden en chans till sysselsättning och jobb. Görs med öppenhet och god transparens.

Förväntningar på den sociala ekonomin – har en medvetenhet om att kvaliteten kan vara lägre, men att det finns andra värden som kommer av samarbetet med den sociala ekonomin. Fokus i samarbetet är att de arbetsintegrerande sociala företagen ska leverera eller producera något nyttigt som efterfrågas av det offentliga, till exempel kollegieblock.

Lockar till att göra rätt

Motiverande psykologi – ställer inte kravet att upphandlande enheter måste använda sysselsättningskrav. I stället uttrycks en tydlig förväntan om att det är önskvärt. Eftersom de flesta människor vill göra gott, men samtidigt är lata, motiveras till önskat beteende bland annat genom att återrapporteringen till staden utformats så att den är betydligt enklare för dem som ställer sysselsättningskrav än för dem som inte gör det.

[Artikel om studiebesöket finns på Upphandlingsmyndighetens webbplats](#)

Rotterdam

Rotterdam är en stad i Göteborgs storlek med 623 000 invånare. De socio-ekonomiska utmaningarna är stora. Inkomstklyftorna är stora och många flyttar från staden när de nått en viss utbildningsnivå eller levnadsstandard. Men detta är på väg att förändras och fler väljer nu att stanna kvar och bilda familj i staden. Projektet besökte staden i början av februari 2018.

Modell för sysselsättningskrav i upphandling

Tydlig politisk inriktning – 2011 fattades ett politiskt beslut att ta krafttag för att förflytta arbetslösa bort från bidrag med en offentlig upphandling som verktyg. Alla offentliga kontrakt över 50 000 euro ska innehålla krav på en social avkastning som bidrar till ökad sysselsättning. Varje offentligt kontrakt innehåller arbete i någon form, resonerar de, och där det ska utföras arbete finns det möjlighet att ställa sysselsättningskrav. Resultatet för 2017 var att fler än 700 offentliga kontrakt med sysselsättningskrav gav 3 069 jobb till ett värde av 30 180 677 euro.

Social avkastning – den vinnande leverantören i upphandlingen ska leverera en social avkastning som motsvarar en procentsats av kontraktsvärdet. Procentsatsen kan variera, till exempel beroende på hur mycket arbete som ska utföras under kontraktstiden. Värdet räknas ut per timme enligt en definierad modell. Det spelar ingen roll om det är korta eller långa uppdrag som erbjuds individen. Allt räknas som ett steg närmare arbetsmarknaden och fast anställning.

Leverantören i fokus

Stöd till leverantören – fokus ligger på arbetsgivarna – utan arbetsgivare inga jobb – så genom att stötta arbetsgivarna skapas fler jobb. Därför bildades Employers Service Desk (WSPR), som ger stöd till arbetsgivare i Rotterdamregionen. De stöttar bland annat med att hitta, utbilda och matcha arbetssökande för att passa arbetsgivarnas behov.

Tydliga krav på leverantören – leverantören får stöd med att hitta sätt att uppfylla kraven, men det är alltid leverantören som är ansvarig för att uppfylla villkoren och leverera social avkastning. Staden har också sätt att hantera dem som inte uppfyller kraven.

IT-verktyg för uppföljning

IT-stöd för uppföljning – leverantören rapporterar in antal timmar av socialt ansvarstagande i ett IT-system. Det förenklar och delvis automatiserar administrationen för uppföljningen samtidigt som det blir tydligt för varje leverantör hur mycket som återstår att uppfylla för att ha levererat enligt kontrakt.

[Artikel om studiebesöket finns på Upphandlingsmyndighetens webbplats](#)

Frankrike

1994 fattades beslutet att börja ställa sysselsättningskrav i Frankrike. Det franska systemet bygger på att räkna antal arbetade timmar. Under 2017 fick drygt 34 000 personer sysselsättning genom sociala krav i upphandling. Sammanlagt arbetade dessa över 13 miljoner timmar under året. Könsfördelningen var 14 procent kvinnor och 86 procent män. Projektet besökte Paris i november 2018.

Facilitatorer

Facilitator – är en lokalt knuten funktion som arbetar inom en eller flera kommuner. Uppgiften är att skapa förutsättningar för att ställa sysselsättningskrav i offentlig upphandling och det görs både genom påverkansaktiviteter och praktiskt stöd. Facilitatorn är länken mellan högre tjänstepersoner i kommunen, beställare, upphandlare, leverantörer och arbetsmarknadsfunktioner.

Konkret stöd till upphandlaren – för upphandlaren är facilitatorn även ett praktiskt stöd, som bland annat bedömer hur många timmars arbete som ska utföras inom ett kontrakt, föreslår sociala villkor och rekommenderar procedur för den aktuella upphandlingen.

PLIE

PLIE (Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi) – är en samverkansplattform och matchningsfunktion för lokala arbetsmarknadsaktörer i syfte att öka koordineringen mellan olika aktiviteter, kompetens och tillgängliga resurser i regionen. PLIE finansieras ungefär till hälften av pengar från Europeiska socialfonden och resterande del av lokala och regionala offentliga medel. Stöd till leverantören – företag får hjälp att hitta rätt kandidat när de ska uppfylla villkoren i ett kontrakt.

Stöd till individen – coachar individen till arbete. Varje individ får ett anpassat stöd, med allt från utbildning till hjälp med olika sociala problem, som bostadslöshet och praktiska problem, till exempel barnomsorg. Coachningen av individen sker utifrån företagets behov av kompetens.

Maisons de l'Emploi (arbetsförmedlingar)

Maisons de l'Emploi – koordinerar och analyserar arbetsmarknadssituationen tillsammans med lokala och regionala organisationer. Syftet är att utveckla arbetsmarknaden. Runt om i Frankrike finns cirka 100 stycken Maisons de l'Emploi.

EPEC

EPEC (Ensemble Paris Emploi Competences) – verkar som en länk mellan den långtidsarbetslösa och marknaden i alla steg. EPEC består av PLIE för Paris samt regionens Maison de l'Emploi. De samordnar alla initiativ som finns i regionen och skapar även egna aktiviteter om inga passande initiativ finns på marknaden. Den uttalade förväntningen är att alla offentliga organisationer i Paris ska ställa sociala krav i sina upphandlingar och då ha kontakt med EPEC och de facilitatorer som samordnas där. Mer än 900 företag är knutna till EPEC och över 50 arbetsintegrerande företag.

Hållbara jobb – EPEC försöker aktivt höja kvaliteten på de jobb som erbjuds. Inte bara de enklaste uppgifterna på timme ska erbjudas de arbetssökande, utan mer långsiktigt hållbara jobb.

Leverantörs mångfald – EPEC arbetar för att få fler arbetsintegrerande företag att lämna anbud och att påverka både offentliga och privata aktörer att genomföra fler reserverade upphandlingar.

System för uppföljning

Alliance Ville Emploi – samordnar de lokala organisationer som stöttar människor som har svårt att komma in på arbetsmarknaden med utbildning och praktik, arbete och inkluderingsåtgärder.

Centralt IT-system – tillsammans med en privat aktör har Alliance Ville Emploi utvecklat ett IT-system där resultat från initiativen samlas, bland annat resultaten av sysselsättningskraven. Varje år sammanställs en rapport om utfallet.

[Artikel om studiebesöket finns på Upphandlingsmyndighetens webbplats](#)

Skottland

Skottland har ställt sysselsättningskrav i offentlig upphandling i många år, långt före den nya EU-lagstiftningen. Drygt två tredjedelar av alla stora upphandlingar görs med sysselsättningskrav. I februari besöktes Skottland av det EU-finansierade projektet Sysselsättning genom offentlig upphandling för att lära sig mer av en region som under lång tid jobbat med sysselsättningskrav i stora upphandlingar.

Redan 2008 började Skottland ställa sociala krav i sina upphandlingar, bland annat för att öka möjligheterna till praktik och arbete för människor som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Startskottet var ett missnöje med hur de offentliga upphandlingarna fungerade. Detta ledde till ett reformarbete – Procurement Reform (Scotland) Act 2014 – baserat på en strategi för ökad tillväxt i hela Skottland genom förbättrad upphandlingspraktik. För att uppnå visionen om ökad tillväxt har elva mål tagits fram, som pekar mot en hållbar utveckling. Reformen har i grunden transformerat den skotska offentliga upphandlingen.

Hållbar upphandling

Reformen har inneburit att fokus för upphandling har flyttats från lägst kostnad till hur man kan få mest värde för pengarna i förhållande till kvalitet och hållbarhet. Resultatet har blivit att alla offentliga organisationer numera måste ta hänsyn till ökad ekonomisk, social och miljömässig välfärd i alla sina upphandlingar. Dessutom ska de överväga hur de kan involvera små och medelstora företag och sociala företag.

Riktlinjen är att alla offentliga organisationer med inköp över fem miljoner pund ska upprätta en upphandlingsstrategi och publicera en årsrapport. Årsrapporten ska redovisa hur strategin och pengarna för inköpen har bidragit till de övergripande skotska målen och visionen. Det finns även mätbara indikatorer framtagna på skotsk nationell nivå för att kunna följa hur väl de upphandlande organisationerna följer riktlinjerna.

Viktig roll för den tredje sektorn

Under det tio år långa transformationsarbetet har lagstiftning, policyer och stödfunktioner varit inriktat på att skapa ett nära samarbete mellan offentlig sektor, näringsliv och det som i Skottland kallas den tredje sektorn som består av sociala företag. Ett av målen har nämligen varit att stötta den tredje sektorn för att ge dessa företag en större roll i samhället.

En av de stödfunktioner som har inrättats är organisationen Partnership for Procurement. Dit kan sociala företag vända sig för att få hjälp att utvecklas mer professionellt och öka sin kunskap om hur de kan delta i offentliga upphandlingar och vinna kontrakt. Det har lett till att den tredje sektorn har växt och nu är en självklar del av samhället och den offentliga affären.

Leverantören engageras i lösningen

I den skotska modellen för sociala krav i upphandling bidrar leverantören med lösningen på samhällsutmaningarna. Den upphandlande organisationen beskriver i upphandlingen vilka utmaningar och mål som finns i kommunen. I anbudet anger sedan anbudslämnaren hur de kan bidra för att lösa utmaningen och uppnå målen.

Det kan till exempel handla om kortare eller längre anställningar eller praktik för utvalda grupper, att ge medborgaren utökad service eller att bidra till utbildningssystemet och ökad kompetensutveckling på olika sätt. Den anbudslämnare som vinner kontraktet får sedan skriva under sitt eget förslag och följs upp på det. Om leverantören inte uppfyller överenskommelsen utgår ett vite.

[Artikel om studiebesöket finns på Upphandlingsmyndighetens webbplats.](#)

Barcelona

Ett paradigmskifte har ägt rum inom Barcelonas offentliga upphandling. Från utvärdering på lägst pris är nu hållbarhet i fokus. En stor anledning till behovet av förflyttning var hög arbetslöshet och dåliga arbetsförhållanden. Nu används offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg och arbetsmarknaden har förändrats. Enligt inköpscentralen har i dag 80 procent av alla offentliga kontrakt i Barcelona sociala

krav, som förutom sysselsättningskrav kan handla om krav på ökad jämställdhet och förbättrade arbetsförhållanden. Men än så länge brister uppföljningen och staden kan inte säga något om utfallet eller hur många kontrakt som innehåller sysselsättningskrav.

Barcelona stad upphandlar för stora belopp. Offentlig upphandling uppgår till mer än 1 100 miljoner euro årligen i Barcelona med kringliggande kommuner. 2013 antog staden en hållbarhetsstrategi för att använda pengarna på ett mer strategiskt sätt, bland annat för en mer socialt hållbar utveckling av samhället. Arbetslösheten var då hög och inom det offentliga fanns ett stort fokus på budgetnedskärningar. Inget fick kosta, inte heller arbetsmarknadsåtgärder. Politikerna såg i det läget chansen att använda offentlig upphandling som ett verktyg för att möta utmaningarna. Politikernas syn var att en upphandling till lägsta pris underbygger dåliga arbetsförhållanden, hög arbetslöshet och orättvisor och hindrar därmed en hållbar samhällsutveckling.

Det skulle emellertid ta lång tid att förändra det invanda beteendet att gå efter lägsta pris. Det fick det transnationella EU-finansierade projektet Sysselsättning genom offentlig upphandling veta när de besökte Barcelona för att lära sig mer om implementeringen av den nya strategin.

En stark inköpscentral

Barcelona stad har en decentraliserad organisation med bland annat tio sektorer och 50 olika offentliga bolag och organisationer, alla med olika mål. Staden har cirka 200 upphandlare runt om i organisationerna. Fördelen med strukturen är närheten till medborgaren, men samordningen är en akilleshäla. Inköpscentralen har därför fått en viktig koordinerande funktion. Centralen stöttar inte bara med det rent praktiska arbetet i samband med inköp utan har också en stark strategisk funktion, eftersom den ingår i ekonomiavdelningen som styr över stadens budget. Därför är en viktig uppgift för inköpscentralen att föra en dialog med alla som är involverade i den offentliga affären, både inom den egna organisationen och ute i samhället i övrigt.

För att få acceptans och stöd från samhället för de nya hållbarhetskraven har man bildat ett råd som består av representanter från till exempel fackföreningar, näringsliv och jämställdhetsorganisationer. Rådet träffas två gånger per år för att gemensamt prata om ansvarsfull offentlig upphandling. De får då möjlighet att arbeta tillsammans och fatta gemensamma beslut som gynnar alla.

Ny lag gav ny kraft

Genom det goda samarbetet i rådet kunde Barcelona 2017 få acceptans för ett direktiv som tolkar hållbarhetsstrategin. 2018 utfärdade staden instruktioner baserade på direktivet, som bland annat talar om vilka utsatta grupper som ska gynnas för att få sysselsättning genom krav i en offentlig upphandling, hur prisviktningen kan användas och att andelen reserverade upphandlingar ska öka. Dessutom avsattes dedikerade medel på tio miljoner euro för arbetet med att öka social hänsyn i offentlig upphandling.

Den stora stötestenen i förändringsarbetet var inte de potentiella leverantörernas inställning till den nya inriktningen. De anpassar sig efter de förutsättningar som råder. Det svåraste var att åstadkomma ett förändrat beteende i den egna organisationen. Det är det som har tagit tid.

För att åstadkomma förändringen internt skapades en intern tvärfunktionell kommitté för ansvarsfull upphandling. Bland annat tog man fram en gemensam riktlinje som bas för alla delar av staden. Målet var att få in hållbarhetskraven som en rutin vid offentlig upphandling, att det inte skulle vara en politisk fråga som enkelt kunde ändras vid ett regimskifte. Utbildning, internt nätverkande via sociala medier och olika former av informationsspridning används för att alla ska känna till strategin och de riktlinjer som gäller. Men det var först när den nya lagen kom 2018 som det egentliga paradigmskiftet skedde och övergången från lägsta pris till hållbar upphandling slog igenom.

Barcelona Activa – en samlingspunkt

Mycket av det praktiska stödet när det gäller sociala krav i upphandling står Barcelona Activa för. Där kan alla som är involverade få stöd och hjälp under hela processen. Förutom stöd till de individer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, finns stöd för upphandlare, företag, sociala företag och arbetsmarknadsinitiativ. Allt stöd är gratis.

Stadens upphandlare kan få hjälp att bedöma upphandlingarna och vilka krav som bör ställas. Bland annat handlar det om stöd att uppfylla kravet på att sju procent av alla upphandlingar ska vara reserverade upphandlingar. Det är en speciell utmaning eftersom Barcelona har så få företag som kan delta i en sådan upphandling. För att förenkla processen har Barcelona Activa tagit fram styrdokument och instruktioner för reserverad upphandling och man har även skapat ett webbverktyg där information om sociala företag samlas. Informationen är inte heltäckande, men upphandlaren kan se hur aktivt och transparent företaget är och utifrån det göra sina bedömningar om en reserverad upphandling är ett alternativ.

När kontraktet är skrivet

När ett kontrakt med sociala krav är påskrivet ringer Barcelona Activa upp det vinnande företaget för att höra hur de tänker uppfylla kraven och om det behöver stöd. De stora företagen har inga större problem att klara kraven, men små och medelstora företag kan behöva hjälp. En vinnande leverantör kan till exempel utkontraktera delar av kontraktet till aktörer inom den sociala ekonomin och därigenom uppfylla kraven. Men Barcelona Activa koordinerar också olika initiativ och program för arbetslösa för att underlätta matchningen och ge den vinnande leverantören en större möjlighet att hitta rätt kandidater. Eftersom de små och medelstora företagen inte får stängas ute från en upphandling på grund av kraven ger Barcelona Activa även stöd inför upphandling.

När det väl är dags att verkställa kraven säkerställer Barcelona Activa att de individer som får sysselsättning verkligen är från den utpekade gruppen som ska gynnas och att kandidaten passar till uppdraget. Man följer också upp hur det går för individerna och

att de behandlas väl. Om en person inte fungerar i arbetet kontaktar företaget Barcelona Activa, som hanterar situationen.

[Artikel om studiebesöket finns på Upphandlingsmyndighetens webbplats.](#)

Finland

Finland vill göra sysselsättningsfrämjande krav i offentlig upphandling till en integrerad del för upphandlaren, därför har många offentliga verksamheter bedrivit flera projekt inom området. Några kommuner har genomfört pilotupphandlingar med krav på ökad sysselsättning för att samla erfarenheter. Finland har hög ungdomsarbetslöshet. Därför har målgruppen för kraven främst varit ungdomar.

Pilotupphandlingarna har visat att sysselsättningsfrämjande krav fungerar och ger resultat. Under de tre år som det första projektet pågick skapades 270 arbetstillfällen som varade mellan sex och tolv månader. Samtidigt blev det tydligt att själva upphandlingsprocessen kan vara en utmaning. Det kan till exempel vara svårt att veta vilka steg som ska tas och vilket stöd leverantören behöver för att kunna uppfylla kraven.

Alla upphandlare kan ställa sysselsättningsfrämjande krav. Erfarenheterna från pilotupphandlingarna har lett till en nationell processmodell i Finland. Den visar vilka steg som behöver tas i en upphandling med sysselsättningskrav och vilka roller som behöver involveras. Syftet med den nationella modellen är att visuellt visa hur en upphandling med sysselsättningskrav kan gå till och hur enkelt det är att genomföra den. Alla kommuner kan göra det.

Målet för Finland är att upphandlaren i varje upphandlingssituation ska överväga sysselsättningsfrämjande krav. Det ska ingå som en naturlig del i arbetet med den nationella modellen som finns. I Finland har man också utvärderat sysselsättningskrav där det visar sig att sysselsättningskraven i en upphandling kan vara det bästa arbetsmarknadsverktyget på den finska arbetsmarknaden.

År 2019 har den finska regeringen fattat beslut om ett nationellt program om sysselsättningskrav för att hjälpa personer med funktionsnedsättning att komma in på arbetsmarknaden snabbare.

[Artikel om Finlands modell för sysselsättningskrav.](#)

Implementering av den nationella modellen och stödet

Hållbarhetsenheten på Upphandlingsmyndigheten är projektägare och huvudmottagare av projektets resultat för att förvalta och sprida dem vidare till andra myndigheter via sina plattformar samt via nätverk och samarbete med andra organisationer, till exempel Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Nationella modellen och tillhörande stödmaterial är en implementerad och integrerad del av Upphandlingsmyndighetens ordinarie stöd och finns tillgänglig för alla att ta del av.

Alla samarbetspartner som har varit med att skapa den nationella modellen har ett ansvar och föreslås bli ambassadörer för att sprida resultat, kunskap och erfarenheter om sysselsättningskrav vidare i sin egen organisation, i egna nätverk och bland egna kontakter, men också till andra organisationer som vill använda projektets resultat i sin verksamhet.

Implementering av projektets resultat innebär att metoden för upphandling med sysselsättningskrav är väl dokumenterad, paketerad eller publicerad på ett sätt som gör att olika målgrupper kan komma till del. Det är därför som modellen är testad under projekttiden med Botkyrka kommun som pilotkontor för att testa och applicera alla delar och steg i modellen. Modellen och stödet är också paketerade i form av stöd (mallar, checklistor) i den praktiska processen för upphandlande organisationer, leverantörer, arbetsmarknadsaktörer samt beslutsfattare. Det kan röra sig om olika delar som passar olika organisationers behov, men metodiken ska även vara organisationsoberoende och alla aktörer i Sverige ska kunna använda den som en nationell modell för sysselsättningskrav i upphandling.

Eftersom modellen har olika delar för olika aktörer och intressenter har projektet gjort riktade kommunikativa insatser för olika målgrupper och intressenter.

För att säkerställa att modellen implementeras bredare behöver sysselsättningskrav genom upphandling fortsätta att spridas och kunskaperna behöver ökas ännu mer hos upphandlande organisationer och hos matchningsansvariga efter projekts slut. För att fler ska jobba med sysselsättningskrav behöver fler beslutsfattare på upphandlandeorganisationer att ha det i sina upphandlingsriktlinjer och policyer. Beslutsfattare på ledningsnivå är därför en viktig målgrupp framöver även efter projektet.

Projektet har haft en kontinuerlig dialog med Arbetsförmedlingen på nationell nivå eftersom Arbetsförmedlingen är en viktig partner när sysselsättningskrav ska genomföras och implementeras. Det är därför Arbetsförmedlingen har varit involverad i hög grad i projektet.

Exempel på möjliga implementeringsaktiviteter efter projektet

Aktiviteter	Tid	Ansvarig
Lansering av nationell modell	2019	Upphandlingsmyndigheten och partner
Spridningsaktiviteter	2020–2025	Upphandlingsmyndigheten och partner
Kommunikationsinsatser	2020–2025	Upphandlingsmyndigheten och partner
Förvaltning av modellen	2020 och framåt	Upphandlingsmyndigheten
Utser ambassadörer för modellen	2020	Upphandlingsmyndigheten och partner

Aktiviteter	Tid	Ansvarig
Genomföra aktiviteter för att skapa förutsättningar för upphandlande myndigheter och enheter	2020–2023	Upphandlingsmyndigheten (under förutsättning att finansiering finns)
Utse nationell samordnare eller ansvarig	2020	Upphandlingsmyndigheten
Genomför en förstudie om central uppföljning IT system	Senast 2022	Upphandlingsmyndigheten (under förutsättning att finansiering finns)
Inrätta facilitatorer runt om i Sverige	Senast 2022	Upphandlande organisationer (under förutsättning att finansiering finns)

Exempel på uppskattat behov av roller och kompetenser för implementering och förvaltning

Roll och kompetens	Uppskattad omfattning per årsarbetstid	Kommentar
Nationell samordnare*	50 %	Omfattningen beror på hur mycket som ska göra under en viss tid
Kommunikatör*	20–40 %	Omfattningen beror på hur mycket som ska göra under en viss tid
Samhällsekonom/analytiker*	5–10 %	Uppdatering efter varje budgetproposition
Upphandlingsjurist*	5–20 %	
Ambassadörer (samarbetspartner från kommun eller myndigheter som har erfarenhet)	Cirka 10 arbetsdagar per person	Fler kan ansluta vid behov även leverantörer och socialt företagande
Konsult för förvaltning	5–10 arbetsdagar	Uppdatering efter varje budgetproposition
Förstudieledare*	50 % på 6 månader	Det kan vara flera personer som delar på omfattningen

Roll och kompetens	Uppskattad omfattning per årsarbetstid	Kommentar
Facilitatorer	10–15 personer för hela landet	Det kan vara flera beroende på finansiering och behov

*Upphandlingsmyndigheten

7. Förslag och rekommendationer för vidare arbete med sysselsättningskrav i offentlig upphandling

7.1 Fortsatt spridning och kommunikation

När projektet är slut övergår ansvaret för fortsatt spridning och kommunikationsinsatser till ordinarie verksamhet inom Upphandlingsmyndigheten.

Projektet har identifierat beslutsfattare, det vill säga politiker och ledning på upphandlande organisationer, som nyckelpersoner för att den nationella modellen ska få ordentligt fäste och användas. Upphandling som strategiskt verktyg för samhällsutmaningar kräver att politiker och ledning på upphandlande organisationer har kunskap. Att ställa sysselsättningskrav i en offentlig upphandling på ett framgångsrikt sätt kräver ett förändrat arbetssätt och en hög grad av utbildning, information och kommunikation. När politiker och beslutsfattare beslutar att införa sysselsättningskrav i upphandlingar behöver man därför ha kunskap om vilka resurser som krävs av en upphandlande organisation för att kunna genomföra upphandlingen, matchningen och följa upp kontraktsvillkoren.

Enligt projektets regionala dialoger runt om i landet konstateras att kunskapen om hur man ställer sysselsättningskrav i offentlig upphandling är låg hos berörda målgrupper. Det gäller såväl upphandlare som beställare, matchningsansvariga och leverantörer.

Projektet ser därför att det krävs mer kunskap och information för alla berörda målgrupper på kommunal, regional och nationell nivå. För att det stöd som projektet har tagit fram ska bli använt i Sverige krävs alltså fortsatt spridning, utbildning och kommunikationsaktiviteter.

Spridning innebär att sprida kunskap i olika sammanhang, som till exempel konferenser, workshops, olika forum, webbplats, dialoger, möten et cetera. Men det innebär också att informera och påverka beslutsfattare att agera och förbereda sina organisationer för sysselsättningskraven.

Ett övergripande syfte med spridningsaktiviteterna är att i förlängningen skapa förutsättningar för en socialt ansvarsfull upphandling som leder till ökad sysselsättning för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Därmed torde offentlig upphandling bidra till minskad arbetslöshet och förbättrad kompetensförsörjning för näringslivet, bättre integration på arbetsmarknaden, minskad segregation.

Projektet föreslår att Upphandlingsmyndigheten aktivt fortsätter att sprida kunskapen om sysselsättningskrav i offentlig upphandling och det stöd vi har tagit fram till alla berörda målgrupper. Utöver nationell spridning och kommunikation

behövs fortsatta utbildningsinsatser framför allt på regional nivå men även lokalt. Utbildnings- och spridningsinsatser bör ske till politiker, näringslivs- och branschorganisationer, fackliga organisationer, beslutsfattare i olika upphandlande organisationer, matchningsansvariga organisationer, beställare och projektledare. Möjliga samverkanspartner är SKR och länsstyrelser i den regionala och lokala spridningen.

Dessutom förslår projektet att alla organisationerna som har varit med att skapa nationella modellen blir ambassadörer för att sprida kunskapen och erfarenheten om sysselsättningskrav och modellen vidare i sina nätverk och kontakter.

7.2 Facilitatorer

För att sysselsättningskrav i offentlig upphandling ska få genomslag hos upphandlande organisationer krävs samordning och stöd. Många upphandlande organisationer är små och har några få eller endast en inköpare som ska utföra alla delar i upphandlingsprocessen – från planering till uppföljning. Att använda offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för att påverka samhällsutvecklingen genom att ställa och följa upp olika krav, krävs resurser som de flesta organisationer idag saknar.

I Frankrike har man löst det genom att anställa facilitatorer som ger stöd till såväl statliga myndigheter som regioner och kommuner. En facilitator är en lokalt knuten funktion som stöder en eller flera upphandlande organisationer inom en region eller ett geografiskt område att ställa sysselsättningskrav. Facilitatorer har en samordnande funktion och ger stöd till alla involverade från politiskt initiativ till uppföljning av sysselsättningskrav. Stöd ges till en upphandlande organisation, matchningsansvarig organisation och leverantörer.

Att börja ställa sysselsättningskrav kräver mycket arbete i ett inledande skede. Dialog krävs med alla parter så att man förstår mål och syfte med kravställandet. När ett grundligt planerings- och kommunikationsarbete väl är gjort, är det lätt att ställa sysselsättningskrav som accepteras och respekteras. Facilitatorn stöder upphandlande organisation under hela processen, framför allt initialt men även i uppföljningen av sysselsättningskravet. Behovet av stöd är stort och projektet ser med fördel att upphandlande organisationer kan samarbeta och samordna arbetet med sysselsättningskrav på regional nivå.

För ett lyckat resultat är kommunikationen med alla intressenter och arbetsmarknadens parter, leverantörer och matchningsansvarig avgörande.

I framtagandet av en nationell modell för sysselsättningskrav genom offentlig upphandling har det företrädesvis varit stora upphandlande organisationer som har deltagit. Modellen som sådan går att använda av alla organisationer, oavsett storlek, men förutsättningarna för att genomföra och följa upp varierar dels beroende på myndighetens inköpsorganisation, dels på regionala förutsättningar på leverantörs- och arbetsmarknaden. Det som är relevant i en storstadsregion går kanske inte att

tillämpa i en glesbygdsregion. Regionala förutsättningar styr och därför behövs regionalt stöd och regional samordning i form av en facilitator som kan stödja en eller flera kommuner, regioner eller upphandlande organisationer.

Projektet föreslår att det inrättas ett regionalt stöd till upphandlande organisationer i Sverige utifrån fransk modell med facilitator, som medfinansieras av staten och upphandlande organisationer och samordnas av Upphandlingsmyndigheten och SKR.

Facilitatorn ger stöd till upphandlande organisationer för att öka chanserna till jobb för dem som står utanför arbetsmarknaden, för att öka möjligheterna till kompetensförsörjning till leverantörer och för att minska bidragsberoendet.

Facilitatorerna ska tillsammans med upphandlande organisationer, Arbetsförmedlingen eller annan matchningsansvarig organisation samordna syssestänningskraven inom en geografisk region och de föreslås även kunna stödja uppföljningen av arbetsrättsliga och andra sociala krav utifrån regionala och lokala behov.

7.3 Nationellt IT-system för uppföljning av syssestänningskrav

För att syssestänningskraven i offentlig upphandlingen ska ha effekt och inte bidra till ökad snedvriden konkurrens behövs uppföljning. Uppföljning kräver personella resurser och tid om man inte har ett system som underlättar uppföljningen och som kan ge information om utfall och resultat.

I Rotterdam och Frankrike har man utarbetat sådana IT-system. I Sverige har Göteborgs stad en mycket enkel databas för uppföljning. En ständigt återkommande fråga är vilka socioekonomiska effekter som syssestänningskrav i upphandlingar ger. Med ett gemensamt nationellt IT-system för uppföljning kan man ge svar på vilka insatser som ger bäst effekt och samtidigt ge möjlighet till en jämförelse mellan olika upphandlande organisationer.

Ett nationellt IT-system för uppföljning skulle även kunna fungera för andra krav än syssestänningskrav i offentliga upphandlingar, till exempel arbetsrättsliga villkor, miljökrav et cetera, vilket skulle underlätta uppföljningsarbetet för alla offentliga organisationer.

I Rotterdam har man lagt rapporteringsansvaret på leverantörerna. När leverantören rapporterar in antal arbetade timmar motsvarande syssestänningskravet får leverantören betalt. Om inget har rapporterats in har man inte fullföljt kontraktsvillkoret och får därmed inte full betalning.

Projektet föreslår att Upphandlingsmyndigheten genomför en förstudie och en behovsanalys för att kunna välja vad som fungerar bra för svenska förhållanden. Detta kan ha en koppling till det nya nationella statistiksystemet om offentlig upphandling i

Sverige. Utgångspunkten bör vara att utgå från befintliga system och rapporteringsrutiner. Att göra en fördjupad behovsanalys kräver mer resurser än vad som finns att tillgå inom ramen för ESF-projektet Sysselsättning genom offentlig upphandling.

Projektets transnationella partner i Finland ser ett likartat behov av ett nationellt IT-verktyg för uppföljning. Möjligheten bör undersökas att tillsammans med finska Folkhälsomyndigheten (THL) göra en gemensam ansökan om EU-medel för fördjupad behovsanalys, kartläggning och möjliga tekniska lösningar.

Ett första steg i en förstudie är att precisera behovet, kartlägga vilka befintliga system eller verktyg som finns att tillgå i dagsläget och möjligheter att använda sig av eller bygga ut befintliga system, samt att fastställa omfattning och ambitionsnivå avseende vad IT-verktyget ska innehålla och vem som ska administrera och ansvara för det. Flera av de uppgifter som efterfrågas finns sannolikt redan i upphandlingsverktygen eller i Skatteverkets system, eftersom utformningen i hög utsträckning styrs av EU:s standardformulär.

En grundfråga är om behovet av ett IT-tekniskt system innebär att lagstiftningsåtgärder kommer att krävas. Det behöver även utredas hur både ett sådant IT-verktyg och möjligheterna att samla in och behandla personuppgifter (även så kallade känsliga personuppgifter) förhåller sig till dataskyddsförordningen (GDPR). En rättssäker och effektiv uppföljning kan behöva ske på individnivå för att säkerställa att leverantören sysselsätter personer från rätt målgrupp och, utifrån ett samhällsligt perspektiv, för att utvärdera effekterna av sysselsättningsåtgärderna för enskilda personer.

Projektet rekommenderar Upphandlingsmyndigheten att ta ställning till om det ska utföras en förstudie och om särskilda medel ska avsättas eller sökas för att ta detta arbete vidare.

8. Appendix

Mer information om projektets arbete finns i:

- Slututvärdering av projektet Sysselsättning genom offentlig upphandling.
- Rapport om referensgruppsarbete.
- Rapport om partners arbete och olika arbetspaket.

Rapporterna finns att begära ut hos Upphandlingsmyndigheten. Mejla din förfrågan till registrator@uhmynd.se.



Box 1194, 171 23 Solna
Besöksadress: Svetsarvägen 10
Telefon: +46 (0)8-586 217 00
E-post: info@uhmynd.se
upphandlingsmyndigheten.se