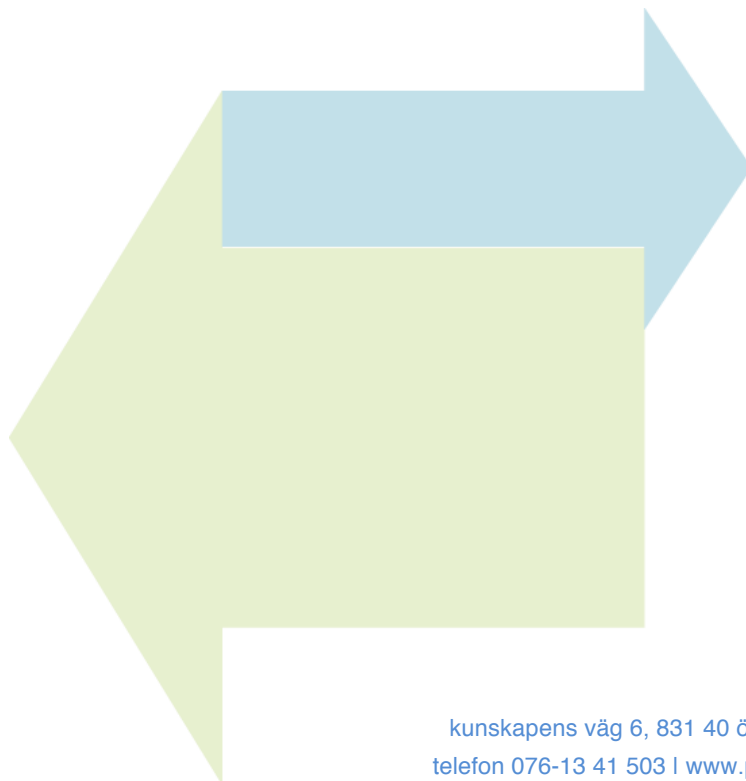


# Utvärdering

Projekt Socialt ansvarsfull upphandling

Östersunds kommun

Östersund 2019-04-03



# Innehåll

<b>INNEHÅLL</b> .....	<b>2</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>4</b>
<b>INLEDNING</b> .....	<b>8</b>
BAKGRUND .....	8
PAYOFFS UPPDRAG .....	8
PROJEKT SOCIALT ANSVARFULL UPPHANDLING .....	10
<b>EKONOMISKT LÖNSAMHETSPERSPEKTIV PÅ SOCIALT ANSVARFULL UPPHANDLING</b> .....	<b>12</b>
METOD OCH GENOMFÖRANDE .....	12
MERKOSTNAD VID SOCIALT ANSVARFULL UPPHANDLING.....	12
INTÄKT VID SOCIALT ANSVARFULL UPPHANDLING.....	13
LÖNSAMHET .....	14
LÖNSAMHET, SAMMANFATTNING .....	15
<b>INDIVIDPÅVERKAN VAD GÄLLER FÖRUTSÄTTNINGAR PÅ ARBETSMARKNADEN</b> .....	<b>17</b>
<b>FÖRETAGENS SYN PÅ KOMPETENSFÖRSÖRJNING I PROJEKTET</b> .....	<b>18</b>
<b>SYSSELSÄTTNINGSKRAV VID UPPHANDLING – VAD HAR GJORTS PÅ ANDRA HÅLL I SVERIGE?</b> .....	<b>20</b>
<b>ANALYS, SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER</b> .....	<b>22</b>
BAKGRUND OCH FÖRUTSÄTTNINGAR .....	22
FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMHÄLLSNYTTA AV PROJEKTET .....	23
SAMMANFATTANDE RESULTAT AV PROJEKT SOCIALT ANSVARFULL UPPHANDLING.....	24
STRATEGISKA EFFEKTER AV PROJEKT SOCIALT ANSVARFULL UPPHANDLING.....	27
AVSLUTANDE REKOMMENDATIONER .....	30
<b>BILAGA 1, PROJEKTLEDARENS REDOVISNING AV PROJEKT SOCIALT ANSVARFULL UPPHANDLING</b> .....	<b>32</b>
BAKGRUND TILL ATT PROJEKTET STARTADES .....	32
PROJEKTÄGARE.....	32
PROJEKTPARTER.....	32
PROJEKTGRUPPENS SAMMANSÄTTNING OCH KOMPETENS.....	32
STYRGRUPPENS SAMMANSÄTTNING OCH UPPGIFT .....	33
EXTERNA SAMARBETSPARTNERS OCH INTRESSETER.....	33
PROJEKTKOSTNADER OCH FINANSIERING.....	33
PROJEKTETS SYFTE.....	33
PROJEKTETS MÅL.....	34
MÅLGRUPP .....	35
PROJEKTTID.....	35
ARBETSFORMER OCH METODIK.....	35
HAR SYFTET FÖLJTS? .....	35
VAD HAR PROJEKTET RESULTERAT I? .....	35
BESKRIV FÖRBÄTTRINGS- OCH FRAMGÅNGSFAKTORER .....	38
TYPFALL.....	38
PROJEKTET RELATIVT ETT LÄRANDE, STRATEGISKT OCH STRUKTURELLT PERSPEKTIV .....	39

IMPLEMENTERING .....	41
PROJEKTETS SAMARBETE MED ANDRA PROJEKT .....	42
<b>BILAGA 2, NYTTOSAM – MODELL FÖR SAMHÄLLSEKONOMISK UTVÄRDERING .....</b>	<b>43</b>

# Sammanfattning

## Utvärdering av projekt Socialt ansvarsfull upphandling

Socialt ansvarsfull upphandling är ett projekt för att utveckla och pröva en modell för att ställa sysselsättningskrav vid upphandlingar. Det övergripande effektmålet är att fler personer som står utanför arbetsmarknaden skall inkluderas och komma i egenförsörjning. Därutöver skall upphandlingarna innebära minskade kostnader och ökade intäkter för projektägaren Östersunds kommun.

Projektet har finansierats av Samordningsförbundet i Jämtland och övriga projektparter är Upphandlingskontoret, Arbetsförmedlingen och Mittuniversitetet. Projektet genomförs under tiden 2017-06-01 – 2019-04-30.

Målgruppen är personer som står långt från arbetsmarknaden enligt Arbetsförmedlingens definition. Det innebär vuxna som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen minst ett år, unga som varit inskrivna minst sex månader samt personer med status nyanländ.

Payoff har ett utvärderingsuppdrag som skall visa på projektets effekter avseende samhällsekonomisk nytta, individernas förutsättningar på arbetsmarknaden, företagets syn på kompetensförsörjning genom projektet och resultatet av projektet relativt liknande nationella projekt. Därutöver skall utvärderingen ligga till grund för hur sysselsättningskrav och social hänsyn skall integreras i kommunens löpande verksamhet när det gäller upphandling.

## Projektets resultat och möjliga effekter

### Sammanfattande slutsatser

Projektet Socialt ansvarsfull upphandling ligger väl i linje med Östersunds kommuns tydliga satsning och politiska vision. Kommunen ska kännetecknas av att vara hållbar relativt demokratiska, sociala, ekologiska och ekonomiska värden. Den sociala hållbarheten i detta projekt handlar om att alla individer kan och behöver vara med och bidra, ingen skall vara tvungen att stå utanför. Allt hänger samman och utvecklingen i kommunen måste styras utifrån dessa nyckelvärden, särskilt i denna typ av projekt.

Genomförandet av projekt Socialt ansvarsfull upphandling kännetecknas av att det varit väl planerat, konkret och strukturerat. Projektet bedrivs både som en metodutvecklings- och en pilotinsats för att testa en modell för att genomföra upphandlingar med sysselsättningskrav i Östersunds kommun. Projektet är ett bra exempel på hur gråzoner måste och kan överbryggas genom att styra samordning, samverkan och samarbete inom och mellan olika offentliga parter. Detta underlättar i sin tur arbetet med målgruppen för projektet och de involverade leverantörerna/företagen.

Projektet har ännu inte resulterat i tänkta effekter för individerna, d.v.s. att de kommit i egenförsörjning. Detta beror på att genomförda upphandlingar både är få och att det krävs längre tid för att individerna skall nå en egenförsörjning. Det har även inneburit att anlita företag via upphandlingarna är för få för att dra några säkra slutsatser hur de upplevt upphandlingarna med sysselsättningskrav.

Erfarenheter från andra kommunerna visar dock att en väl genomarbetad och underhållen modell för att ställa sysselsättningskrav vid upphandlingar leder till tänkta effekter vad gäller individerna samti-

dig som leverantörerna i stort ser positivt på att vara en partner i det hållbara arbetet. Därutöver bedrivs ett omfattande utvecklingsarbete under ledning av Upphandlingsmyndigheten. Uppdraget är att i bred samverkan ta fram en nationell modell för att offentliga verksamheter som kommuner/städer, regioner/landsting och statliga myndigheter skall arbeta hållbart med social hänsyn och sysselsättningskrav vid offentliga upphandlingar.

Vi hoppas att Östersunds kommun har den politiska viljan och ambitionen att ta vara på lärandet, mervärden och den modell och de metoder som arbetats fram genom projektet. Det ger möjligheter att arbeta strategiskt och strukturerat med upphandlingar som tar social hänsyn och ställer sysselsättningskrav på de företag som skall leverera tjänster och produkter till kommunen. I praktiken krävs därför en implementering av modellen i den löpande verksamheten efter avslutat projekt. Först när modellen implementeras och tillämpas i den reguljära verksamheten under en längre period går det att bedöma fullt ut hur effektivt det är att ställa sysselsättningskrav.

### **Socialt ansvarsfull upphandling skapar samhällsekonomisk nytta och strategiska fördelar**

En kommun har idag många sociala utmaningar och snabba förändringar att möta där traditionella lösningar inte fungerar tillfredsställande eller där det krävs samverkan med andra aktörer för att arbeta innovativt, effektivt och på ett hållbart sätt. Ett av de områden som kräver utveckling och nya grepp är arbetsmarknadsåtgärder och integration. Fördelen för en kommun är att de har möjligheter att pröva nya lösningar för att arbeta med sociala innovationer t.ex. inom ramen för upphandlingar och IOP (Idéburet Offentligt Partnerskap). I detta projekt har Samordningsförbundet i Jämtland varit en partner och finansiär, vilket visar på andra vägar till samarbete för kommunen. Förbundet har en lång erfarenhet och en gedigen kompetens kring bl.a. samordning, samverkan och arbetslivsinriktad rehabilitering.

Eftersom en allt större del av offentlig verksamhet utförs av externa utförare är det viktigt att upphandlaren, där det är lämpligt ställer krav på leverantören som ligger utanför de mer traditionella kvalitets- och lägsta priskraven. Många av Sveriges kommuner arbetar idag med någon form av social hänsyn och/eller sysselsättningskrav vid upphandlingar, som ett verktyg för att nå olika mål.

Strategiskt ligger projektet helt rätt i tiden och genom samverkan med Arbetsförmedlingen kan kommunen få tillgång till en bredare bas för olika arbetsmarknadsinsatser för de individer som behöver det mest. Vi anser att Arbetsförmedlingens resurser både ekonomiskt och personellt är en viktig framgångsfaktor för en implementering i löpande verksamhet. Samtidigt får kommunen tillgång till fler individer som har rätt kompetens och profil för att möta företagets behov av få rätt personal på plats.

En mycket viktig aspekt för att kommunen skall fortsätta satsa på att ställa sysselsättningskrav vid kommande upphandlingar är dels att skattemedel måste hanteras hållbart så att de skapar långsiktiga effekter, dels att välfärden kräver att så många individer som möjligt i arbetsför ålder har möjligheter till egenförsörjning. I det perspektivet är projekt Socialt ansvarsfull upphandling och det förslag till implementering som tagits fram av projektledaren startskottet för att Östersunds kommun skall arbeta strukturerat och hållbart med upphandlingar.

De samhällsekonomiska effekterna består främst av det produktionsvärde som skapas om och när individer kommer i arbete. I andra hand leder ofta individernas förbättrade livs- och sociala situation till minskat behov av offentliga resurser, vilket också skapar samhällsnytta. Denna typ av satsning bygger även upp det sociala kapitalet och samtidigt stärker det individernas förutsättningar socialt och i arbetslivet. Payoff har en mycket gedigen erfarenhet som visar att effektiva sociala arbetslivsinriktade investeringar för grupper i utanförskap skapar samhällsnytta. Vi bedömer därför att en väl genomförd

implementering av modellen för sysselsättningskrav vid upphandling i Östersunds kommun har goda möjligheter att skapa såväl kommunalekonomisk som samhällsekonomisk nytta.

Återbetalningstiden är kort för kommunen vid socialt ansvarfulla upphandlingar när alternativet för de berörda personerna är att de skulle uppburit försörjningsstöd. Om alternativet utgörs av aktivitetsstöd är den kommunala återbetalningstiden betydligt längre, eftersom det då blir Arbetsförmedlingen som minskar sina kostnader för utbetalade ersättningar. I detta senare fall är även intäkten för kommunen mer ”osynlig” då den enbart utgörs av skatteintäkter. Vid det första scenariot, då intäkten primärt utgörs av minskade utbetalningar av försörjningsstöd (inkl. frigjord handläggningstid), är intäkten mer konkret för kommunen.

Vår sammanfattande bedömning utifrån våra intervjuer och våra kalkyler är att sannolikheten för att de socialt ansvarfulla upphandlingarna ska vara lönsamma för kommunen är hög oavsett om personen kommer in i subventionerat eller osubventionerat arbete. Däremot ökar den samhällsekonomiska lönsamheten om individerna som får arbete genom upphandlingarna klarar av att gå till osubventionerade anställningar, eftersom det produktionsvärde som skapas då blir större.

## Avslutande frågeställningar

En viktig del när Payoff genomför utvärderingar med fokus på samhällsekonomisk nytta är att vi lyfter fram ett antal frågeställningar till uppdragsgivaren och parterna, vilka vi hoppas ska bidra till den fortsatta analysen och tillvaratagandet av projektets resultat och långsiktiga effekter:

- En implementering av modellen för socialt ansvarsfull upphandling kräver utöver beslutet i sig ett antal delbeslut för att modellen skall fungera väl. Hur skall upphandlingar genomföras med sysselsättningskrav, vilka resurser skall avsättas för det operativa arbetet och hur skall styrning- och ledning organiseras? Vilka samarbetsparter krävs, vilka branscher och upphandlingar skall omfattas? Till sist vilken målgrupp skall prioriteras, vilka kostnader skall avsättas och hur skall dessa finansieras? Huvuddelen av detta finns beskrivet i projektledarens bilaga 1 i rapporten.
- En fortsatt extern samverkan med Arbetsförmedlingen är nödvändig för att Östersunds kommun skall ha möjligheter till att arbeta med socialt ansvarsfull upphandling i löpande verksamhet fr.o.m. 2019-05-01 på ett effektivt sätt. Har Arbetsförmedlingen resurser och möjlighet till detta på både på styrgrupps- och utförarnivå?
- Samordningsförbundet har varit en viktig projektpart och finansär av projektet Socialt ansvarsfull upphandling. Vilka slutsatser drar förbundet av projektet och vilken roll skall förbundet ha i fortsättningen.
- Vilken nivå på kraven skall ställas för tilltänkta leverantörer, dialog eller skarpa krav? Det finns möjligheter att i vissa upphandlingar ställa särskilda krav på att leverantören måste anställa istället för att bara föra en dialog angående en anställning.
- Hur skall arbetsmarknadskraven på leverantörerna utformas; praktik, lärling, trainee, rehabiliteringsplatser eller uttalade möjligheter till anställning från start?
- Hur skall företagen stöttas på ett effektivt sätt när det gäller de individer som är aktuella för praktik och anställning?
- Krav behöver ställas på företagen som levererar när det gäller ev. befattningars kravprofil, vilken kompetens som krävs och vilka personliga egenskaper som är lämpliga för det specifika arbetet.

- Hur skall målen för kommande upphandlingar formuleras och hur skall resultatet och effekterna av upphandlingarna med sysselsättningskrav följas upp?
- Social hänsyn vid upphandlingar ger Östersunds kommun unika chanser att ställa krav med koppling till social hänsyn på leverantörerna utöver sysselsättningskraven. Det ger Östersunds kommun möjligheter att profilera sitt sociala arbete mot hållbarhet och inkludering ytterligare. Hur skulle dessa krav kunna utformas relativt kommande upphandlingar?

# Inledning

## Bakgrund

Vid årsskiftet 2016/2017 genomfördes en omfattande förändring av Lagen om Offentlig Upphandling (LOU), i vilken möjligheterna att kräva sociala hänsyn vid upphandlingar utökats markant. I kölvatt-net av detta har ett projekt Socialt ansvarsfull upphandling startats i samarbete mellan Östersunds kommun och Samordningsförbundet i Jämtlands län, i vilket kommunen är projektägare och förbun-det är finansiär. Övriga projektparter är Upphandlingskontoret, Arbetsförmedlingen och Mittuniversi-tetet.

Målgruppen är personer som står långt från arbetsmarknaden enligt Arbetsförmedlingens definition. Det innebär vuxna som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen minst ett år, unga som varit inskrivna minst sex månader samt personer med status nyanländ.

Projektet genomförs under tiden 2017-06-01 – 2019-04-30.

Läs mer om projektet i projektledarens utförliga redovisning i bilaga 1 i denna rapport.

## Payoffs uppdrag

### Uppdraget

Utvärderingen skall svara på projektets effekter avseende:

- Samhällsekonomisk nytta och ekonomiska effekter för kommunen och andra aktörer.
- Individpåverkan vad gäller förutsättningar på arbetsmarknaden.
- Företagens syn på kompetensförsörjning i projektet.
- Resultatet av projektet skall analyseras relativt liknande nationella projekt.

Utvärderingen skall ta fram ett underlag som skall ligga till grund för hur sysselsättningskrav och social hänsyn skall integreras i kommunens löpande verksamhet när det gäller upphandling.

### Genomförande

Under uppdraget har Payoff använt sig av ett flertal metoder. Bland annat har vi använt oss av doku-mentstudier, intervjuer och arbetsmöten. Utöver detta har Payoff använts sig av sin omfattande erfa-renhet och sina modeller för verksamhetsutveckling och samhällsekonomisk utvärdering.

### Payoffs modeller

Payoff arbetar i alla sina uppdrag med fokus på att stödja våra uppdragsgivare att skapa samhällsnytta och hållbara resultat. För att åstadkomma detta arbetar vi enligt två strategiska modeller; VerkSam och NyttoSam. Verksam är vår modell för verksamhetsutveckling och NyttoSam är vår modell för sam-hällsekonomisk utvärdering av sociala insatser.

*VerkSam* är en strukturerad och väl beprövad modell för verksamhetsutveckling, med fokus på lång-siktiga effekter. Genom att sammanställa och analysera relevant bakgrundsinformation kan ett syfte för

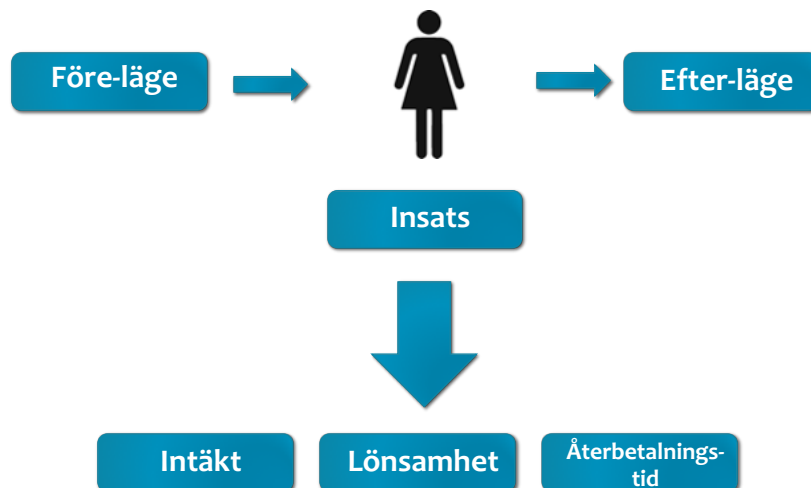


verksamheten arbetas fram. Syftet svarar på Vad verksamheten ska göra, för Vem verksamheten ska finnas och Varför det är viktigt att satsa på verksamheten? Därefter kan mål beslutas för att visa på vad verksamheten ska uppnå. Därpå planeras aktiviteter och hur organisationen ska se ut samt vilka kompetenser och vilken samverkan som behövs. Avslutningsvis byggs en struktur för ledning, styrning och uppföljning upp.



Figur 1. Illustration av Payoffs modell för verksamhetsutveckling, VerkSam.

*NyttoSam* är Payoffs modell för samhällsekonomiska utvärderingar. Den bygger på grundläggande nationalekonomisk teori, Sveriges skattesystem, socialförsäkringssystemet, lagar och regler för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och standardkostnader för ett stort antal insatser inom myndigheter och organisationer.



Figur 2. Illustration av Payoffs modell för samhällsekonomiska utvärderingar, NyttoSam.

Genom att beräkna värdet av det produktionsvärde som en individ som arbetar bidrar med och kostnaden för resursförbrukningen, olika stödinsatser, handläggning av olika bidrag och sjukvård, kan NyttoSam beräkna samhällsekonomisk potential, intäkt, lönsamhet och återbetalningstid. Beräkning-

arna kan göras i form av totalstudier, urvalsstudier och typfallsstudier. Det kan ske både som förkalkyler, delkalkyler, kalkyler efter avslutad insats och framtidsprognoser. Samtliga beräknade resultat kan redovisas på samhällsnivå och nedbrutet för stad/kommun, region/landsting, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, övrig statlig verksamhet, försäkringsgivarna och för individ/målgrupp.

## **Avgränsningar**

För att inte överdriva effekter i våra samhällsekonomiska beräkningar gör Payoff alltid avgränsningen att enbart räkna på effekterna för den aktuella individen, som ingår i beräkningarna för det aktuella uppdraget. Samtidigt är det viktigt att lyfta fram att individens livssituation i läget före en insats även påverkar människor i deltagarens omgivning. Om deltagarens situation förbättras genom utbildningen, får ordning på sitt liv och mår bättre är det sannolikt att familjen och omgivningen påverkas positivt. Dessa sekundära effekter är mycket viktiga att lyfta fram, men för att skapa tydliga orsak-verkan-samband väljer Payoff att inte ta med dessa sekundära effekter i beräkningarna. Det betyder att det, utöver vad som visas i denna rapport sannolikt uppstår ytterligare samhällsekonomiska effekter.

## **Projekt Socialt ansvarsfull upphandling**

### **Syfte**

Syftet med projektet är att utveckla en modell som Östersunds kommun kan använda för att arbeta strukturerat med socialt ansvarsfull upphandling. Modellen ska leda till att fler människor inkluderas på arbetsmarknaden vilket bland annat innebär ökad självständighet för individer. Det förväntas även innebära minskade kostnader och ökade intäkter för Östersunds kommun.

### **Mål**

Utifrån projektets syfte och övergripande mål i projektdirektivet har tre projektmål med delmål formulerats. Projektet kommer att utformas för att dessa mål ska nås under utsatt projekttid.

- Projektets första mål är att ta fram en modell för hur Östersunds kommun arbetar med Socialt ansvarsfull upphandling. Modellen är ett arbetssätt som tas fram, och som kommer att beskrivas i en rapport mot slutet av projekttiden. Modellen ska omfatta beskrivning av:
  - *Hur Östersunds kommun arbetar med Sociala hänsyn i upphandling och vilka målgrupper som prioriteras.*
  - *Roller och ansvarsområden inom Östersunds kommun för Socialt ansvarsfull upphandling – vem som gör vad i olika moment och hur modellen ska användas i upphandlingsprocessens olika faser inklusive uppföljning.*
  - *Processbeskrivning av arbetssätt och metod för upphandlande enheter vid upphandlingar där sociala hänsyn tas: en instruktion till hur man ställer sociala krav i en upphandling.*
  - *Processbeskrivning av det arbetssätt som bör användas då en kommunal enhet (IFO, AME, Integration eller annan enhet som projektet identifierar) blir engagerad i att stötta arbetsmarknadsåtgärder till följd av sociala krav i upphandling. Beskrivning av matchningsprocessen: målgrupp till arbetsplats.*
  - *Vilka förutsättningar som ska råda för att socialt ansvarsfull upphandling ska tillämpas samt i vilken omfattning man ska ställa sociala krav.*
  - *Hur leverantörsdialoger genomförs inom ramen för modellen.*
  - *Rutiner för planering av upphandlingar.*
  - *Uppföljningsrutiner.*

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

Tänkta effekter av projektet är att fler personer skall komma i egenförsörjning alternativt stärka sina förutsättningar för att få ett arbete.

### **Mer information om projektet och dess resultat**

Kontakt: Projektledare Kristina Holmblad, [kristina.holmblad@ostersund.se](mailto:kristina.holmblad@ostersund.se)

En närmare beskrivning av projekt Socialt ansvarsfull upphandling förutsättningar, genomförande, resultat och effekter presenteras i bilaga 1.

Vi vill rikta ett särskilt tack till Kristina, som tålmodigt tagit fram underlag som varit viktig för utvärderingen av projektet.

# Ekonomiskt lönsamhetsperspektiv på socialt ansvarfull upphandling

## Metod och genomförande

Att lägga ett ekonomiskt lönsamhetsperspektiv på socialt ansvarfull upphandling innebär att ställa kostnaden för de extra resurser som den socialt ansvarfulla upphandlingen kräver relativt en ”vanlig” upphandling, d.v.s. en upphandling utan sociala krav, mot den nytta som den socialt ansvarfulla upphandlingen skapar. Själva analysen genomförs som en cost-benefit analys, innebärande att den totala merkostnaden för upphandlingen ställs mot de (sannolika) framtida intäkter som upphandlingen förväntas ge upphov till.

Analysen genomförs med hjälp av en alternativscenariometod som bygger på att den faktiska situationen för en person som är föremål för en socialt ansvarfull upphandling jämförs med en trolig situation UTAN de specifika förutsättningar som den socialt ansvarfulla upphandlingen tillför. Anledningen till att vi väljer denna metod är att den nytta/de intäkter som de socialt ansvarfulla upphandlingar som Östersunds kommun genomfört är få och så nyligen genomförda att några säkra slutsatser inte kan dras utifrån dessa.

Det som möjliggjort att vi trots detta kan dra vissa försiktiga slutsatser är att vi haft möjlighet att intervjua ett antal personer som på olika sätt varit involverade i olika upphandlingsprocesser. Det gäller dels intervjuer med personer inom Östersunds kommun, företrädare för Innanförskapsakademin, tre lokala företag som varit delaktiga i socialt ansvarfulla upphandlingar samt, inte minst, två personer som varit föremål för socialt ansvarfulla upphandlingar.

## Merkostnad vid socialt ansvarfull upphandling

Merkostnaden för en socialt ansvarfull upphandling består av den extra tid som personal inom kommunen lägger ner på processen då det ordinarie upphandlingsförfarandet kompletteras med sociala krav. Detta innebär att ett antal förberedelser, träffar, dialoger, uppföljningar, återkopplingar etc. måste genomföras och som INTE behöver genomföras vid en ordinarie upphandling. En alternativ kostnad till den tid som kommunen lägger ner är att kommunen i sin tur kan köpa vissa tjänster i processen med socialt ansvarfull upphandling – det kan t.ex. gälla rekryteringen av personer som är föremål för upphandlingen.

### **Kommunen**

Med hjälp av projektledaren för projektet Socialt ansvarfull upphandling har vi genomfört en uppskattning av de extraresurser som en dylik upphandling kräver som riktar sig mot att mellan en och tre personer berörs av de sociala kraven.

Den totala tidsåtgången i processen från ax till limpa utgörs av 116 timmar fördelade mellan dessa parter/personer;

1. Dialog med branschföreträdare, genomförs av upphandlare och ansvarig SAU
2. Dialog med beställare inom kommunen, genomförs av upphandlare, ansvarig SAU och beställare

3. Kravställning, genomförs av upphandlare, ansvarig SAU och beställare
4. Utvärdering av erhållna anbud, genomförs av upphandlare och ansvarig SAU
5. Dialog med leverantör, genomförs av ansvarig SAU och rekryterare
6. Rekrytering av person(er), genomförs av rekryterare (Af)
7. Introduktion av personen på arbetsplatsen, genomförs av rekryterare
8. Uppföljning av personen, genomförs av rekryterare
9. Avslutning av personen efter genomfört arbete, genomförs av rekryterare
10. Återkoppling, genomförs av rekryterare, beställare och upphandlare
11. Administration och kommunikation, samtliga

Med en genomsnittlig timkostnad för dessa tjänster på 600 kr blir den totala kostnaden för merkostnaden för den socialt ansvarsfulla upphandlingen 69 600 kr.

### **Samhället**

Uttryckt i "samhällsekonomiska kronor", d.v.s. inklusive indirekta skatter, motsvarar merkostnaden 86 600 kr.

## **Intäkt vid socialt ansvarfull upphandling**

### **Kommunen**

De potentiella intäkter som är aktuella vid en socialt ansvarfull upphandling utgörs av att personer som blivit rekryterade kan komma i arbete tidigare än vad som skulle ha varit fallet UTAN den socialt ansvarfulla upphandlingen. Det behöver inte innebära att alla personer som blivit rekryterade på detta sätt omedelbart kommer in i ett heltidsarbete utan subvention. Vägen dit kan vara mer eller mindre lång och gå via praktik- eller lärlingsplats och/alternativt via arbete på hel- eller deltid som är subventionerat.

Kommunen har normalt tre olika intäktskällor när en person gör sig oberoende av försörjningsstöd och kommer i arbete, ibland färre och i vissa fall fler. Mest frekventa intäkter är minskat försörjningsstöd inkl. mindre handläggningstid samt ökade skatteintäkter. Vad gäller skatteintäkterna tillfaller de normalt sett inte helt och hållet "hemmakommunen" p.g.a. det nationella utjämningsystemet som fördelar om skapade skatteintäkter efter en komplicerad algoritm. Å andra sidan påverkas vår hemmakommuns marginella skatteintäkter både positivt och negativt av händelser i andra kommuner.

Med ett försörjningsstöd enligt norm och med en inkomst på 22 500 kr per månad skapas en intäkt på cirka 175 000 kr per år för kommunen om en person kommer i arbete, oavsett om arbetet är subventionerat eller inte, förutsatt att alternativscenariot är att personen skulle varit utan arbete och erhållit försörjningsstöd.

Om berörda personer inte hade försörjningsstöd i perioden innan de blir rekryterade utan har bidrag eller ersättningar från andra aktörer än kommunen blir intäkten mindre för kommunen och består då enbart av ökade skatteintäkter. Om alternativet vore aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen och lönen densamma som ovan blir den årliga intäkten för kommunen cirka 43 000 kr. Anledningen till den kraftigt minskade intäkten, jämfört med exemplet med försörjningsstödet ovan, är inte bara kopplat

till att aktivitetsstödet betalas av Arbetsförmedlingen utan även beroende på att skatteintäkten blir ca 14 000 kr lägre då personen även betalar skatt på aktivitetsstödet i föreläget.

## Samhället

På samhällsnivå utgörs de potentiella intäkterna för de personer som blir rekryterade av *skapat produktionsvärde* (genom att deltagarna kommer in i arbete på hel- eller deltid med eller utan subvention) och *minskat behov av olika stödresurser* (t.ex. handläggning, sjukvård, kriminalvård etc.). I motsats till samhällets olika aktörer (kommun, region och stat) tillkommer inga finansiella effekter, t ex ökade skatteintäkter, minskat försörjningsstöd etc. Dessa finansiella poster är ett nollsummespel på samhällsnivå då det för varje transferering finns en utbetalare och en mottagare – t ex utgör försörjningsstödet en kostnad för kommunen och en lika stor intäkt för mottagande individ.

Nivån på det samhällsekonomiska värde som skapas när en person utan arbete kommer in i arbete på heltid utan subvention ligger normalt på drygt 600 000 kr årligen baserat på de utvärderingar Payoff genomfört under årens lopp. Den största delen av detta, ca 585 000 kr, utgörs av själva produktionsvärdet medan resten utgörs av kostnader för olika stöd- och insatsresurser. I det fall det finns personer i gruppen som varit föremål för polisen, rättsväsendet och kriminalvården stiger kostnaden snabbt mot, eller till och med över, 1 mkr årligen.

Vår bedömning är att de personer som är föremål för rekrytering vid socialt ansvarfulla upphandlingar inte utgörs av personer som konsumerar onormalt stora resurser. Årlig kostnad för "icke-arbete" ligger därmed på ca 585 000 kr.

## Stegförflyttning

En potentiell intäktspost vid socialt ansvarsfull upphandling som med stor sannolikhet är värdefull men som är svår att värdera monetärt utgörs av den "stegförflyttning" som upphandlingen ger upphov till. Med stegförflyttning avses för det första den förstärkning av den berörda personens ställning gentemot arbetsmarknaden om rekryteringen inte direkt leder till en tillsvidareanställning. Med stöd av ett fylligare cv och utökad erfarenhet från olika arbeten har personens position på den reguljära arbetsmarknaden förstärkts inför kommande rekryteringar. För det andra har stegförflyttningen en indirekt positiv effekt på andra personer som står längre ner på "sysselsättningsstegen" i kommunen. Genom att ett antal personer som står högt upp på stegen erhåller arbete genom den socialt ansvarfulla upphandlingen kan personer längre ner på stegen förflytta sig närmare ett arbete, vare sig det erhålls via upphandling eller inte.

## Lönsamhet

Vi redovisar nedan utfallet av två kalkyler med hjälp av alternativscenarior, d.v.s. hur personernas försörjning skulle varit om de INTE rekryterats vid en socialt ansvarfull upphandling. I det första scenariot skulle personen erhållit försörjningsstöd och i det andra aktivitetsstöd.

### Kommunen, alternativscenario försörjningsstöd

Om vi ska bedöma sannolikheten för lönsamhet för kommunen vid en socialt ansvarfull upphandling som berör en person kan vi inledningsvis konstatera att om denna person kommer in i arbete (subventionerat eller osubventionerat) och därmed gjort sig oberoende av försörjningsstöd är denna person lönsam för kommunen efter att ha arbetat i cirka fem månader förutsatt att personen i fråga INTE

erhållit arbete i alla fall, dvs oavsett den socialt ansvarfulla upphandlingen. Om sannolikheten för detta hade varit 50 procent hade kravet på arbetstid för lönsamhet varit cirka tio månader.

Om upphandlingen berört tre personer med samma kostnad, 69 600 kr, hade det räckt att dessa tre personer, var för sig, hade arbetat två månader för att den socialt ansvarfulla upphandlingen skulle varit lönsam (under samma förutsättning som ovan).

### **Kommunen, alternativscenario aktivitetsstöd**

Om alternativet för den berörda personen är att ha aktivitetsstöd krävs en längre återbetalningstid för att den socialt ansvarfulla upphandlingen ska vara lönsam. Personen måste nu arbeta i minst 19 månader för att upphandlingen ska vara lönsam för kommunen, förutsatt att personen INTE erhållit arbete även utan upphandlingen. Om sannolikheten för det är 50 procent måste personen arbeta minst 38 månader (drygt tre år) för att nå lönsamhet.

Om upphandlingen berört tre personer hade det räckt att dessa tre personer, var för sig, hade arbetat ett halvt år för att den socialt ansvarfulla upphandlingen skulle varit lönsam.

### **Samhället**

En person som kommer in i osubventionerat arbete med en lön på 22 500 kr skapar ett årligt produktionsvärde på 485 000 kr eller 40 400 kr per månad om alternativscenariot innebär försörjningsstöd. Det innebär att en person med denna (osubventionerade) lön behöver arbeta i drygt två månader för samhällsekonomisk lönsamhet.

Om arbetet är subventionerat (80 procent) skapas ett årligt produktionsvärde på 194 000 kr eller 16 000 kr per månad. I detta fall måste personen arbeta sex månader för lönsamhet vid samma alternativscenario.

Utfallet när aktivitetsstöd utgör alternativscenario är snarlikt detta utfall, återbetalningstiden är enbart marginellt längre.

## **Lönsamhet, sammanfattning**

### **Kommunen**

Återbetalningstiden är mycket kort för kommunen vid socialt ansvarfulla upphandlingar när alternativet för de berörda personerna är att de skulle uppburit försörjningsstöd. Om alternativet utgörs av aktivitetsstöd är återbetalningstiden betydligt längre. I detta senare fall är även intäkten för kommunen mer "osynlig" då den enbart utgörs av skatteintäkter. Vid det första scenariot, då intäkten primärt utgörs av minskade utbetalningar av försörjningsstöd (inkl. frigjord handläggningstid), är intäkten mer konkret för kommunen.

Vår sammanfattande bedömning utifrån våra intervjuer och våra kalkyler är att sannolikheten för att de socialt ansvarfulla upphandlingarna ska vara lönsamma för kommunen är *mycket hög* oavsett om personen kommer in i subventionerat eller osubventionerat arbete.

## **Samhället**

Utifrån det samhällsekonomiska perspektivet är kravet på lönsamhet mindre jämfört med kommunen förutsatt att personen kommer in i osubventionerat arbete. Oavsett osubventionerat eller subventionerat arbete bedömer vi att sannolikheten för att de socialt ansvarfulla upphandlingarna ska vara lönsamma för samhället är *mycket hög*.



# Individpåverkan vad gäller förutsättningar på arbetsmarknaden

För att undersöka hur projektet har påverkat förutsättningarna för de personer som blivit föremål för socialt ansvarfulla upphandlingar har vi genomfört intervjuer med två personer. Med *förutsättningarna* menar vi hur personernas ställning visavi arbetsmarknaden påverkats genom den praktik och de arbeten de erhållit via de socialt ansvarfulla upphandlingarna.

Båda personerna, som är i yngre medelåldern, kom till Sverige 2014 respektive 2015 och hade lång arbetslivserfarenhet med praktiskt, huvudsakligen manuellt, arbete från tiden i sitt hemland.

En av dem har genom kompletterade kurser validerat sina kunskaper och därmed fått behörighet att arbeta inom sitt fack i Sverige. Studierna genomfördes som ett led i den socialt ansvarfulla upphandlingen.

Båda två hade ont om pengar innan de blev rekryterade via de socialt ansvarfulla upphandlingarna genom Innanförskapsakademien under 2016. De var båda arbetslösa när deras handläggare på Arbetsförmedlingen kontaktade dem för att ge information om möjligheten att få praktik och sedan jobb.

Till att börja med hade de en ganska låg lön men nu när de arbetar heltid med kollektivavtal tjänar de mellan 25 000 kr och 30 000 kr i månaden.

På frågan om hur deras situation troligen sett ut om de inte fått möjligheten att komma in på arbetsmarknaden via den socialt ansvarfulla upphandlingen uppger båda att det skulle tagit längre tid; den ena uppger att hen tror det skulle tagit åtminstone två år till medan den andra uppskattar att det skulle tagit upp till fem år till. Några kommentarer var; ”Matchningen var viktig, hade tagit två, tre år annars” och ”Det hade varit mycket svårt att få jobb utan denna praktik!” samt ” Det hjälper mig i framtiden, jag har nu referenser och det påverkat mitt cv positivt”.

Båda personerna är mycket nöjda med sina jobb även om de möter en del fördomar särskilt bland äldre medarbetare. De är särskilt nöjda med arbetsmiljön och arbetsförhållandena, här i Sverige har de raster, moderna maskiner samt personalförsäkringar.

# Företagens syn på kompetensförsörjning i projektet

I syfte att undersöka hur företag som blivit upphandlade under etiketten ”socialt ansvarsfull upphandling” ser på vilken nytta denna form av upphandling har för företagen själva har vi intervjuat tre företag verksamma i Östersund. Dessa tre företag är de enda företag som varit föremål för socialt ansvarsfulla upphandlingar under projekttiden.

Följande är de frågor vi ställde och de svar som vi erhållit;

## **Varför gick ni med i en upphandling där det ställdes sociala krav?**

- a. Vi hade behov av jobb
- b. Att det ställdes dessa krav var inget problem för oss eftersom vi har tillämpat detta tidigare
- c. För det upplevdes inte som ett hinder

## **Vad tyckte ni om att det ställdes sociala krav vid upphandlingen? (Utgå från ert eget perspektiv)**

- a. Det tyckte vi inte om
- b. Bra initiativ
- c. Eftersom vi tidigare har arbetat med Social krav kring Vinterparken så var det inga konstigheter utifrån vårt perspektiv.

## **Vad tycker ni om att det ställs sociala krav vid upphandlingen nu i efterhand (jag undrar alltså om er uppfattning har påverkats på något sätt nu när upphandlingen är genomförd)? (Utgå från ert eget perspektiv)**

- a. Det tycker vi inte om
- b. Ingen direkt skillnad eftersom vi har det sen tidigare
- c. Bra i de delar det går att applicera, men för oss som skall göra stadsfesten är det svårt att hitta vissa arbetsuppgifter då det är under en begränsat period (tio dagar) som Stadsfesten är. Dessutom krävs det specialkunskaper för eventet som måste vara på nationell nivå,

## **Vilka typ av krav fick ni? Var det enbart dialogkrav eller fanns krav på att ta emot personer?**

- a. Vi framförde organisationen Galaxen vilket kommunen tyckte vara bra att nyttja
- b. Kravet var dialogkrav och sen ev ta emot flera personer om de tidigare slussas ut på arbetsmarknaden
- c. Dialogkrav

## **Hur har upphandlingen (där det ställdes sociala krav) fungerat för er?**

- a. I vårt objekt bra

- b. Allt fungerar mycket bra men det måste plan med personerna (MÖTE) dagligen
- c. Se ovan att det varit svårt då det krävs så specifik kompetens under ett intensivt och relativt kort projekt

**Vad ser ni allmänt som fördel (dvs för kommunen och samhället som stort) med att det ställs sociala krav vid upphandlingar?**

- a. Vi tycker inte att kommunen ska ställa krav på detta – byggnadsrådet räcker som part
- b. Fördelar men detta är att arbetstagaren kan gå vidare i livet och ev skaffa ett jobb utan stöd. Fördelar för kommun och stat är mera skatteintäkter och mindre bidrag
- c. Att hjälpa till att få in människor som behöver hjälp att komma in i ett sammanhang är väl superbra att ha med

**Vad ser ni för nackdelar?**

- a. Att det kan komma tilldelad arbetskraft som vi byggare inte vet något om (kunskap, olycksfallsrisker, m m)
- b. Nackdel är att det tar mycket arbetskraft för de övriga i bolaget med möten, diskussioner, problemlösningar och ekonomi
- c. I vissa fall svårt att tillgodose om det krävs speciella kompetenser för arbetet

**Något övrigt som ni vill framhålla**

- a. ----
- b. Måste vara noga med att de lär att komma i tid hålla raster och att de gör de som skall göras. Att vi kollar att arbetet är gjort och ger plus och ev minus kritik på rätt sätt
- c. ---

# Sysselsättningskrav vid upphandling – vad har gjorts på andra håll i Sverige?

## Nationell utblick

Vid en nationell jämförelse finns det väldigt mycket gjort för att både beskriva och bedöma värdet av att ställa sysselsättningskrav vid upphandlingar. Vi har tagit del av ett omfattande underlag som främst beskriver hur ett flertal kommuner och städer arbetar med social hänsyn vid upphandlingar med målet att få fler individer i arbete. I några fall har vi även varit i kontakt med upphandlande kommuner. Dessutom finns det ett flertal satsningar, dels av ett par statliga myndigheter, Upphandlingsmyndigheten och Tillväxtverket, dels av Sveriges kommuner och Landsting, SKL, som tagit fram stödmaterial för att underlätta för offentlig verksamhet att satsa på social hänsyn vid upphandlingar.

För att stödja och utveckla en modell nationellt genomför Upphandlingsmyndigheten det av ESF-finansierade projektet Sysselsättning genom offentlig upphandling, som har som målsättning att utveckla metoderna som kan användas för att ställa sysselsättningskrav vid upphandling för att få fler individer i arbete, med fokus på nyanlända. I projektet deltar bl.a. flera svenska och europeiska städer och Trafikverket. Externt har även synpunkter tagits in från arbetsmarknadens parter, näringslivet m.fl. som ingått i projektets referensgrupp.

De satsningar som görs samordnat av olika myndigheter och SKL är viktiga för att ta fram modeller och stödmaterial för att underlätta för bl.a. kommunerna att satsa på offentliga upphandlingar med social hänsyn. Eftersom det är omfattande skattemedel som hanteras i upphandlingar är det utmärkt att en samordnad satsning görs för att ta vara på arbetsformer, lärande och mervärden. Dessa erfarenheter kan sedan användas för att bygga strukturer och strategier för de kommuner som satsar på social hänsyn vid upphandling för att fler individer skall komma i egenförsörjning på längre sikt.

De kommuner och städer som vi tittat närmare på vad gäller deras satsningar på sysselsättningskrav har hunnit betydligt längre än Östersunds kommun i sin satsning genom att fler upphandlingar har gjorts och att dessa har resulterat i ett flertal anställningar, praktiker m.m. Främst ser vi att Göteborgs Stad styrt upp och arbetat mycket strukturerat med social hänsyn vid upphandlingar och dessutom visat på nyttan av dessa genom olika utvärderingar, bl.a. vad gäller samhälls- och företagsekonomi. Sedan 2016 ska alla bolag och förvaltningar i Göteborgs Stad arbeta efter den modellen. Fokus ligger på att skapa anställningar hos stadens leverantörer för ungdomar, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning. Syftet är att stärka integrationen, kompetensförsörjningen och den sociala hållbarheten i Göteborg. Det finns även ett omfattande webbaserat material med egen hemsida kring upphandling med social hänsyn som underlättar för alla berörda.

Andra kommuner som vi studerat närmare är bl.a. Botkyrka, Örebro, Umeå kommun och ett upphandlingscenter i Dalarna som samordnat upphandlingen för sex kommuner. Satsningarna har olika fokus men har det gemensamma att det tar tid att arbeta fram en väl fungerande modell för upphandling med social hänsyn. Ett flertal individer har fått möjligheter att pröva på ett arbete hos företagen som upphandlats, men det är relativt få individer som gått vidare till ett arbete. Flera av kommunerna har därför jobbat med att utveckla modellen och vilken typ av sysselsättningskrav som skall ställas vid upphandlingarna. I praktiken innebär det att skarpa krav på anställning ställs istället för att i första hand använda sig av dialogkrav. Några av kommunerna har även fokuserat på att utveckla relationerna med leverantörerna, förstärka samarbetet med Arbetsförmedlingen och hur stödet till de individer som får praktik och/eller anställning skall utformas med hjälp av kommunens arbetsmarknadsenhet.

Ytterligare ett exempel på sysselsättningskrav vid upphandling är från Göteborgsregionen där ett antal kommuner arbetat tillsammans för att utveckla rutiner för att ställa sysselsättningskrav vid kommunal upphandling av bygg- och anläggningsprojekt och vid markanvisning. Tanken är att råda bot på den kompetensbrist som finns inom bygg- och anläggningssektorn och bristen på bostäder i regionen. I ett första steg är det viktigast att ta fram en fungerande modell. Läs vidare [www.grkom.se/kompetensmatchningsmodellen](http://www.grkom.se/kompetensmatchningsmodellen)

### **Innanförskapsakademien, Östersundshem, kommunalägt bostadsbolag**

En av de mer omfattande satsningarna på att ställa sysselsättningskrav vid anställningar har gjorts av Östersundshem. Detta är särskilt intressant eftersom kompetensen och en färdig väl utprovad modell i princip finns "inhouse" i Östersunds kommuns ägo.

Det kommunala bostadsbolaget Östersundshem har sedan 2016 drivit satsningen Innanförskapsakademien (IA). Syftet med IA` s verksamhet och med Verket som mötesplats är att förebygga utanförskap och bidra till ett inkluderande samhälle samt främja en effektiv kompetensförsörjning inom det lokala näringslivet.

Målet är att främja inkludering och motverka utanförskap bland målgruppen arbetslösa ungdomar och nyanlända. IAs deltagare ska nå egenförsörjning genom jobb, högre utbildning eller eget företagande. Ett ytterligare mål är att inspirera andra, både lokala arbetsgivare men även offentlig och privat sektor lokalt som nationellt, att ta sitt samhällsansvar och förstå affärsnyttan med tex mångfaldsrekrytering.

IA vänder sig primärt till målgrupperna arbetssökande ungdomar upp till 24 år, samt asylsökande och nyanlända som ingår i arbetsförmedlingens etableringsuppdrag.

Sedan årsskiftet 2017/2018 bedriver IA sin verksamhet i lokalen Verket i centrala Östersund. Här sker undervisning och workshops inom akademins program och här sker aktiviteter så som matchnings-träffar mellan arbetsgivare och potentiella arbetstagare.

IA består i dagsläget av fyra delar - praktikprogram, utvecklingsprogram för utrikesfödda kvinnor (Tillverket), drop in-coaching och inspirationsprogram. År 2018 ingick även ett företagaprogram. Praktikprogrammet, företagaprogrammet och drop in vänder sig mot ungdomar och nyanlända medan Tillverket endast riktar sig mot utrikesfödda kvinnor.

Praktikplatser skapas genom sociala krav i upphandlingar. Östersundshem ställer både direkta sysselsättningskrav/krav på praktikanter men även dialogkrav i t.ex. RAM-avtalsupphandlingar där mängden arbete och uppdrag är mer oklart.

Företagarprogrammet har kombinerat en traditionell företagartutbildning med workshops anpassade till målgruppen kring kulturella skillnader samt med fokus på att utveckla sina kreativa och entreprenöriella färdigheter.

Inspirationsprogrammet vänder sig till redan etablerade svenskar och arbetsgivare med målet att höja inkluderingen på arbetsplatser genom att jobba med attitydförändringar.

Tillverket är ett tio månaders utbildningsprogram på deltid för utrikesfödda kvinnor med 15 platser per omgång.

IA medfinansieras av Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen och Rikshem samt har kontinuerlig samverkan med Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Dessutom samverkar IA i form av matchningskontor varannan vecka med Arbetsförmedlingen, Östersunds kommun, studieförbunden och ett antal frivilligorganisationer.

# Analys, slutsatser och rekommendationer

## Bakgrund och förutsättningar

### Utvärderingens fokus

Denna utvärdering är ett viktigt underlag för Östersund kommuns beslut om hur upphandlingar med social hänsyn och sysselsättningskrav skall genomföras efter att projektet Socialt ansvarsfull upphandling avslutats. I praktiken betyder det att kommunen måste ta ett beslut om att antingen fortsätta ställa sysselsättningskrav vid upphandlingar för vilka det är ”möjligt och lämpligt” och därefter implementerar en modell för detta alternativt att inte ställa sysselsättningskrav i samband med kommande upphandlingar.

Utvärderingen redovisar och beskriver projekt Socialt ansvarsfull upphandling ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kompletterad med en redogörelse av hur deltagarnas förutsättningar på arbetsmarknaden påverkats av insatsen och hur företagen ser på kompetensförsörjning genom projektet. Därefter beskriver vi hur upphandling med social hänsyn genomförs i några andra offentliga verksamheter.

Slutligen gör vi här i det avslutande avsnittet en sammanfattande analys av projektets möjliga resultat och möjliga långsiktiga effekter relativt liknande satsningar på andra håll i Sverige och insatsens möjliga strategiska värde genom att redovisa våra slutsatser kring projektet.

Vi avslutar rapporten med att ta upp några rekommendationer/frågeställningar för den fortsatta analysen av projektets resultat och möjligheter att ta tillvara erfarenheter och skapa långsiktiga effekter. Det är mycket viktigt att utvärderingen kommer till nytta för projektägaren.

En väsentlig del i utvärderingen är projektägarens redovisning och beskrivning av Socialt ansvarsfull upphandling bakgrund, genomförande och resultat, se bilaga 1. Denna redovisning utgör dels ett komplement för utvärderingens analys, slutsatser och rekommendationer, dels är viktig som en information till läsaren av rapporten för att få en samlad information kring projektet.

### Social hänsyn vid upphandlingar

Socialt ansvarsfull upphandling i en vidare mening innebär enligt Upphandlingsmyndigheten<sup>1</sup> att bl.a. följande aspekter kan omfattas:

- *Arbetsrättsliga villkor* som innebär att upphandlande myndigheter inkluderar villkor i upphandlingen som syftar till att säkerställa att leverantören erbjuder skäliga arbetsvillkor till arbetstagarna vid utförandet av kontraktet. Att ställa arbetsrättsliga villkor är i vissa fall obligatoriskt.
- *Arbetsmiljö* som innebär att upphandlande myndigheter vid upphandling säkerställer att leverantören har ett väl fungerande arbetsmiljöarbete.
- *Sysselsättningsmöjligheter* som innebär att upphandlande myndigheter i samband med upphandlingen vidtar åtgärder som syftar till att bidra till ökad sysselsättning.

---

<sup>1</sup> <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/>

- *Främjande av lika rättigheter och möjligheter* som innebär att upphandlande myndigheter genom upphandling exempelvis bidrar till att nå olika jämställdhetspolitiska mål och ökad medvetenhet och efterlevnad av diskrimineringslagen.
- *Tillgänglighet* som innebär att upphandlande myndigheter bidrar till att öka delaktigheten i samhället för alla, oavsett funktionsförmåga. Att vid upphandling säkerställa tillgänglighet är obligatoriskt om det som ska upphandlas ska användas av fysiska personer.
- *Rättvis handel*, som är ett internationellt handelssamarbete, har uppmärksammats inom EU där dess betydelse för global utveckling och fattigdomsbekämpning har lyfts fram på olika sätt, bland annat i samband med offentlig upphandling.

Observera att denna utvärderings främsta fokus är sysselsättningskraven, som också är projekt Socialt ansvarsfull upphandlings effektmål. Det intressanta med upphandlingsmyndighetens beskrivning av begreppet visar att det finns betydligt mer långtgående krav som den offentliga upphandlaren kan ställa på leverantörerna för att möjliggöra ett samhälle där fler görs delaktiga samtidigt som offentliga skattemedel används på ett ansvarsfullt och effektivare sätt som även skapar samhällsnytta.

## Förutsättningar för samhällsnytta av projektet

Den samhällsekonomiska utvärderingen skall tillsammans med den övriga analysen i utvärderingen ge ett bredare och bättre underlag för att bedöma resultat och möjliga, långsiktiga effekter av de insatser som projektet genomfört. Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma att samhällsnytta består av flera olika delar. De rent samhällsekonomiska effekterna består främst av det produktionsvärde som skapas om och när individer kommer i arbete. I andra hand brukar individernas förbättrade livs- och sociala situation skapa mindre behov av offentliga resurser, vilket också skapar samhällsnytta. Därutöver skapas finansiella effekter, vilka består av transaktioner när betalningsförmåga omfördelas i samhället. Exempelvis består de finansiella effekterna av bidrag, skatter och lön. De finansiella effekterna påverkar de olika aktörernas resultat, däremot inte resultatet på samhällsnivå där summan av de finansiella effekterna är noll. Den totala samhällsnyttan innefattar dock även livskvalitet.

Livskvalitet är en viktig dimension av samhällsnyttan, men bör hanteras som en icke-monetär effekt. Det betyder att det är bara produktionsvärde och förbrukningen av reala resurser som tas med i utvärderingen av den samhällsekonomiska nyttan. För aktörerna tillkommer värdet av de finansiella effekterna. Livskvalitetfaktorer, eller mjuka faktorer, kan snarare ses som förklaringsvariabler. Därigenom blir livskvalitetfaktorerna ett sätt att sätta det ekonomiska resultatet i en kontext och förbättra möjligheten till en fortsatt analys. Påverkan på de mjuka faktorerna kan även ses som en prognosfaktor för de långsiktiga ekonomiska effekterna.

Den samhällsekonomiska utvärderingen ger en helhetsbild av projektets resultat och möjliga hållbarhet, effektivitet och lönsamhet. Genom analysen redovisas hur fördelningen av kostnader och ”nytta” varierar mellan olika samhällsaktörer (myndigheter) relativt vilken part som finansierat satsningen. Ytterligare användningsområden av den samhällsekonomiska utvärderingen är att underlätta implementering, spridning, lärande och ta fram underlag för beslut om satsningar som innebär höga initiala kostnader, men som sannolikt är lönsamma på sikt.

Ur ett organisationsperspektiv kan kostnaderna för respektive part/myndighet ställas mot de intäkter som skapas genom projektet. Till synes höga kostnader initialt i ett projekt kan vid en samhällsekonomisk utvärdering visa sig lönsamma genom att insatsen skapat intäkter som överstiger kostnaderna.

Parterna i en gemensam satsning kan se hur den ekonomiska nyttan fördelar sig relativt det ekonomiska åtagandet samtidigt som "icke-synliga" kostnader för utanförskap och ohälsa synliggörs genom att se helheten.

För att förstå det samhällsekonomiska resultatet och sätta in det i ett sammanhang gör vi även en relativt avgränsad strategisk analys och lämnar några rekommendationer för hur projektets mervärde, lärande och arbetsformer skall tas tillvara av Östersunds kommun till fortsatt gagn för målgruppen.

## Sammanfattande resultat av projekt Socialt ansvarsfull upphandling

### **Projekt Socialt ansvarsfull upphandling utifrån ett kommunal- och samhällsekonomiskt perspektiv**

Den ekonomiska analysen bygger på en alternativscenariometod där den faktiska situationen för en person som är föremål för en socialt ansvarsfull upphandling jämförs med en trolig situation UTAN de specifika förutsättningar som den socialt ansvarfulla upphandlingen tillför.

Merkostnaden för en socialt ansvarsfull upphandling består av den extra tid som personal inom kommunen lägger ner på processen då den ordinarie upphandlingsförfarandet kompletteras med sociala krav.

För kommunen utgörs de potentiella intäkterna normalt av minskade utbetalningar av försörjningsstöd, minskad handläggningstid samt ökade skatteintäkter. För de personer som i alternativscenariot erhåller bidrag och ersättningar från andra myndigheter än kommunen består intäkten enbart av skatteintäkter.

På samhällsnivå utgörs de potentiella intäkterna för de personer som blir rekryterade av skapat produktionsvärde och ev. minskat behov av olika stödresurser (t.ex. handläggning, sjukvård, kriminalvård etc.).

Våra lönsamhetsanalyser visar att om en person kommer in i arbete (subventionerat eller osubventionerat) och därmed gjort sig oberoende av försörjningsstöd är denna person lönsam för *kommunen* efter att ha arbetat i cirka fem månader förutsatt att personen i fråga INTE erhållit arbete i alla fall, d.v.s. oavsett den socialt ansvarfulla upphandlingen.

Om upphandlingen berört tre personer med samma kostnad hade det räckt att dessa tre personer, var för sig, hade arbetat två månader för att den socialt ansvarfulla upphandlingen skulle varit lönsam.

Kraven på arbetad tid ökar om det hade funnits viss sannolikhet att berörda personer hade fått arbete även utan upphandlingen.

Om alternativet för den berörda personen är att ha aktivitetsstöd krävs en längre återbetalningstid för att den socialt ansvarfulla upphandlingen ska vara lönsam. Personen måste nu arbeta i minst 19 månader för att upphandlingen ska vara lönsam för kommunen, förutsatt att personen INTE erhållit arbete även utan upphandlingen.

Om upphandlingen berört tre personer hade det räckt att dessa tre personer, var för sig, hade arbetat ett halvt år för att den socialt ansvarfulla upphandlingen skulle varit lönsam.

För att uppnå *samhällsekonomisk lönsamhet* räcker det att den berörda personen arbetar i ett osubventionerat arbete i två månader. Om arbetet är subventionerat krävs sex månaders arbete.



## **Företagens syn på kompetensförsörjning i projektet**

Utifrån de tre socialt ansvarfulla upphandlingar som Östersunds kommun genomfört under projektiden har vi intervjuat företrädare för de tre berörda företagen. Intervjuerna har dels genomförts i form av en enkät med fasta frågor, dels i form av kompletterande telefonintervjuer.

På frågan om varför företagen gick med i en upphandling där det ställdes sociala krav varierade svaren allt mellan att företaget hade behov av arbetskraft och att det inte upplevdes som ett hinder.

Attityden mot att det ställdes sociala krav varierade mycket, från negativt till mycket positivt. Även i efterläget, d.v.s. när upphandlingen är genomförd, går åsikterna isär. De krav som ställdes var i första hand dialogkrav.

Själva upphandlingsprocessen är alla tre företagen i princip positiva till, även om vissa faktorer ”skavt” t.ex. att det krävt en hel del planerings- och mötestid och att det kan vara svårt att hitta den specifika kompetens företaget söker.

Två av de tre företagen ser att det föreligger fördelar för såväl kommunen som för samhället med att det ställs sociala krav vid upphandlingar. Nackdelar kan vara att det kommer personer som inte har kännedom om branschens speciella förutsättningar samt att det krävs mycket tid för möten, diskussioner etc.

I övrigt påpekade ett av företagen vikten av att de personer som rekryterats på detta sätt lär sig att komma i tid och att de verkligen gör det som ska göras. Viktigt också att företagen kollar det som görs samt ger positiv och negativ kritik på ett lämpligt sätt.

## **Individernas påverkan vad gäller förutsättningar på arbetsmarknaden**

Genom att projektet pågått under så kort tid har inga personer funnits tillgängliga för intervjuer inom de tre upphandlingar som Östersunds kommun genomfört. Vi har då vänt oss till Innanförskapsakademien, som arbetat med socialt ansvarfulla upphandlingar sedan flera år tillbaks. Genom deras försorg har vi intervjuat två personer som blev rekryterade via de socialt ansvarfulla upphandlingarna under 2016.

De hade båda lång erfarenhet av arbetslivet i sitt hemland. En av dem hade även en kvalificerad yrkesutbildning inom sitt fack medan den andra var mer av typen självlärd.

De var båda arbetslösa när deras handläggare på Arbetsförmedlingen kontaktade dem för att ge information om möjligheten att få praktik och sedan jobb.

Båda personerna uppger att de var säkra på att det skulle tagit längre tid att komma in på arbetsmarknaden om de inte fått möjligheten via den socialt ansvarfulla upphandlingen. De uppskattar att fördröjningen handlar om flera år, troligen minst två och kanske upp till fem år.

Om alternativet för dessa personer varit försörjningsstöd är intäkten för kommunen mellan 350 000 kr och 875 000 kr per person baserat på deras uppgifter om fördröjningseffekten.

Om alternativet för dessa personer i stället varit aktivitetsstöd är intäkten för kommunen mellan 86 000 kr och 215 000 kr per person.

För samhället är intäkten mellan 970 000 kr och 2,4 mkr vid osubventionerat arbete och 388 000 kr och 970 000 kr vid subventionerat arbete.

## **Resultat av projekt Socialt ansvarsfull upphandling relativt andra liknande satsningar**

Relativt Östersunds kommuns upphandlingar i projektet Socialt ansvarsfull upphandling och resultatet av dessa visar sig en nationell jämförelse att det krävs ett uthålligt och långsiktigt arbete med att utveckla modellen för att styra upphandlingarna för att få fler individer i egenförsörjning. Först när modellen implementeras och tillämpats i löpande verksamhet går det att bedöma fullt ut hur effektivt det är att ställa sysselsättningskrav.

Erfarenheterna visar att modellen måste vara ett levande verktyg som kräver en tydlig policy och riktlinjer vad gäller vilken typ av krav som ställs och hur samarbetet internt i kommunen skall fungera, resurser för samarbetet med leverantörerna och sist och inte minst stödet till de individer som skall nå egenförsörjning genom ett arbete. Det är relativt komplext att genomföra upphandlingar med sysselsättningskrav men absolut inte svårt om det görs på rätt sätt.

Sammantaget har dock projektets resultat relativt individerna inte hunnit ge några tydliga effekter avseende anställningar, som kan jämföras relativt andra kommuners liknande upphandlingar. Däremot har de individer som genom praktik med stöd av projektet stärkt sin anställningsförmåga, vilket inneburit att individen sannolikt kommit närmare en anställning. I övrigt ligger Östersunds kommuns satsning på projektet Socialt ansvarsfull upphandling i linje med jämförbara kommuners motsvarande satsning.

## **Resultat av Innanförskapsakademins (IA) verksamhet**

*Nedanstående text är ett utdrag ur Innanförskapsakademins redovisning.*

Sedan uppstart 2016 har IA haft 130 deltagare i praktikprogrammet. Av dessa har 75 procent efter avslutad praktik gått vidare till jobb. Och sammantaget har 89 procent gått vidare till jobb eller studier. Denna siffra går att jämföra med Arbetsförmedlingens egna resultat där de mellan 2015 - 2018 ökat från 29 procent till 54 procent som gått vidare till jobb eller studier 90 dagar efter avslutad etablering. I Arbetsförmedlingens resultat ingår majoriteten av IAs deltagare. Resultat förutom jobb är utökat nätverk för deltagarna, referenser, arbetslivserfarenhet, språkträning med mera.

Företagarprogrammet startade under 2018 och har hittills haft två uppstarter med ca tio deltagare i vardera varav fem gått vidare till jobb och fem företag har startat. Dessutom ett flertal i uppstartsskede av företag.

IA höga resultat tillsammans med de offensiva satsningarna på miljö- och energisidan är anledningen till att Östersundshem de senaste två åren har prisats av både Skanska (Skanskas nationella hållbarhetspris 2017) och SABO (SABOs hållbarhetspris 2017). Östersundshems f.d. Vd fick också förtroendet att vara med i SABOs integrationsråd ihop med 10 andra vd:ar på kommunala bostadsbolag i landet.

Den höga andelen som efter tre månaders praktik kommit ut i arbete har gjort att IA setts som en föregångare nationellt. IA har tack vare detta blivit inbjudna till mer än 80 konferenser och företagsträffar runt om i Sverige sedan starten 2016. IA har även medverkat i ett flertal tidningsintervjuer, både lokalpress (tex Länstidningen) och nationell branschmedia (tex måleribranschens tidning Målarmästaren). Detta ger lågt räknat ett totalt PR-värde på ca 2 miljoner kr per år enligt vedertagen beräkningsmodell, vilket är ett starkt bidrag till Östersundshems varumärkesarbete.

Resultaten som är direkt kopplade till IA mål gällande jobb, utbildning eller studier för deltagarna är väldigt goda. Men de mervärden som skapats ute på arbetsplatserna bör belysas som ett viktigt incita-

ment på att IA är en verkligt hållbar insats som skapar nytta på flera plan. Under årens lopp har IA engagerat mer än 30 lokala arbetsgivare som i olika grad vittnar om att IA fungerat som en ögonöppnare på både ledningsnivå och bland anställda och där man fått anledning att ifrågasätta sina egna rekryteringsstrategier och arbets sätt. Direkta effekter har bland annat varit öppnare arbets klimat och nya möjligheter till kunskapsutbyte. Men framförallt en möjlighet att rekrytera ny kompetens. Vidare har IA tillsammans med arbetsförmedling och arbetsgivare initierat dialoger med branschorganisationer och utbildningsanordnare som resulterat i mer hållbara lösningar för validering av kompetens, utbildningslösningar och därefter möjliggjort anställningar.

## Strategiska effekter av projekt Socialt ansvarsfull upphandling

### Hållbarhet i ett vidare perspektiv

Offentliga sektorns omfattande upphandling av tjänster och produkter kan till viss del villkoras genom att upphandlaren ställer olika krav kopplat till social hänsyn, se ovan. Eftersom en allt större del av offentlig verksamhet utförs av externa utförare är det viktigt att upphandlaren, där det är lämpligt, ställer krav på leverantören som ligger utanför de mer traditionella kvalitets- och lägsta priskraven. Många av Sveriges kommuner arbetar idag med någon form av social hänsyn och/eller sysselsättningskrav vid upphandlingar, som ett verktyg för att nå olika mål. Sociala hänsyn vid upphandling har varit möjligt sedan början på 2000-talet men har först på senare år tillämpats i större utsträckning i Sverige bl.a. genom skrivningar i LOU, Lagen om offentlig upphandling och genom regeringens upphandlingsstrategi.

Offentliga sektorn och företag måste idag arbeta med en tydlig värdegrund och policy som stödjer ett socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbart samhälle enligt Agenda 2030 med 17 olika mål med fokus på hållbarhet. Sysselsättningskrav vid upphandling ligger väl i linje med ett mer inkluderande och jämlikt samhälle och arbetsmarknadskraven ger kommunen tillgång till fler arenor för att jobba med en målgrupp av personer i arbetsför ålder som har en längre väg till egenförsörjning.

En kommun har idag många sociala utmaningar att möta där traditionella lösningar inte fungerar tillfredsställande eller där det krävs samverkan med andra aktörer för att arbeta effektivt och på ett hållbart sätt på längre sikt. Ett av de områden som kräver utveckling och nya grepp är arbetsmarknadsåtgärder och integration. Fördelen för en kommun är att de har möjligheter att pröva nya lösningar för att arbeta med sociala innovationer t.ex. inom ramen för upphandlingar och IOP (Idéburet Offentligt Partnerskap).

Nya satsningar med flera aktörer i samverkan, både offentliga, privata och civilsamhället, kan även överbrygga s.k. gråzoner och stuprör som gör att individer hamnar mellan olika myndigheters ansvar, vilket riskerar att påverka individen negativt samtidigt som handläggningen försvåras eller helt uteblir. I slutänden innebär detta högre kostnader för kommunen samtidigt som kostnaderna på samhällsnivå kan bli ansevära.

### Projekt Socialt ansvarsfull upphandling

Planering och genomförandet av projekt Socialt ansvarsfull upphandling kännetecknas av att det varit väl planerat, konkret och strukturerat för att vara både en metodutvecklings- och pilotinsats för att testa en modell för att genomföra upphandlingar med sysselsättningskrav i Östersunds kommun. Projektet är ett bra exempel på hur gråzoner måste och kan överbryggas genom att styra samordning, samverkan och samarbete inom och mellan olika offentliga parter. Detta underlättar i sin tur arbetet med målgruppen för projektet och samarbetet med de involverade leverantörerna/företagen.

En ytterligare viktig aspekt på projektet är att det genererar socialt kapital, dels genom ovan beskrivna samordning som skapar nya nätverk och kontaktytor alla berörda, dels genom att individerna får ett konstruktivt stöd att stärka sin livs- och sociala situation genom att praktisera och möjligheterna att komma i ett arbete. Det sociala kapitalet som skapas av denna typ av projekt är viktigt att belysa eftersom de organisatoriska effekterna underlättar samverkan och samarbetet, vilket i sig är till nytta för berörda parter, genom att det kan undvika dubbelarbete, korta handläggningstider och minska belastningen i den ordinarie verksamheten. För individerna har det stor betydelse att de genom projektet kan få möjligheter till utveckling och ett stöd för att kunna förstå sin situation och sitt sammanhang samtidigt som möjligheterna till påverkan ökas.

Projektet ligger väl i linje med Östersunds kommuns tydliga satsning och politiska vision att vara en kommun som kännetecknas av att vara hållbar relativt demokratiska, sociala, ekologiskt och ekonomiska värden. Den sociala hållbarheten i detta projekt handlar om att alla individer kan och måste vara med på något sätt och bidra, ingen skall behöva stå utanför. Allt hänger samman och utvecklingen i kommunen måste styras utifrån dessa nyckelvärden, särskilt i denna typ av projekt.

Samtidigt måste omvärlden ligga i fas med kommunens satsning på hållbarhet, vilket innebär att parterna i projektet måste ha möjlighet att arbeta med samma fokus och anda. Viktigast i denna del vad gäller samarbetspart är att Arbetsförmedlingen har möjlighet att bidra med både ekonomiska och personella resurser för att stötta de individinriktade- och företagsanknutna processerna som ett komplement till kommunens egna resurser.

Vi ser att företagen och blivande leverantörer är en nyckelfaktor för framgång i detta projekt. Företagens vilja att medverka och se möjligheter som leverantörer till kommunen, inte trots, utan tack vare sysselsättningskraven, är centralt för att lyckas med framtida upphandlingar. Även företagen måste enligt vår uppfattning arbeta strategiskt med hållbarhet för att bli långsiktigt framgångsrika, oavsett om det är ur ett ägar- eller kundperspektiv. Genom sysselsättningskraven har företagen även en unik möjlighet att ta del av extern kompetens och resurser för att arbeta effektivare med såväl praktikplatser, lärlingar, trainee och rekrytering. Egentligen utgår sysselsättningskraven från ett samarbete mellan kommunen och leverantören i vilket skattemedlen används på ett effektivt sätt, vilket gagnar bägge parter.

En upphandlande kommun har möjligheter att ställa flera typer av krav när det gäller sysselsättning i samband med upphandlingar. Projekt Socialt ansvarsfull upphandling har valt att endast ställa s.k. dialogkrav, vilket är en strategi för att styra inköpen för att få en bättre fungerande arbetsmarknad. De offentliga inköpen omfattar över 600 miljoner kronor, vilket innebär stora möjligheter för den offentliga sektorn att göra skillnad för individer med svårigheter att nå egenförsörjning. Ett alternativ till dialogkrav vid upphandling, som är vanligast, är att utifrån syftet med upphandlingen ställa andra krav på leverantörerna. Det är möjligt att ställa s.k. skarpa krav på leverantörerna att en eller flera anställningar utgör ett kontraktsvillkor för personer som står utanför arbetsmarknaden. Ett annat alternativ till krav är s.k. reserverad upphandling vilket innebär att i upphandlingsdokumenten skriva in kvalificeringskrav vid en upphandling som t.ex. riktar sig till arbetsintegrerade sociala företag. Andra kommuner som arbetat med sysselsättningskrav har i flera fall jobbat både med dialog- och skarpa krav. Hur och vilka krav som skall ställas kopplat till social hänsyn för att främja social integration, lika möjligheter och sysselsättning beror på den politiska ambitionen och viljan i kommunen.

Projekt Socialt ansvarsfull upphandling har som framgår tidigare i denna rapport genomfört för få utvärderingar där det gått tillräckligt lång tid för att vi som utvärderare kan ta ställning till effekterna för individerna. Den övergripande tanken är att fler individer med särskilda behov skall komma i egenförsörjning genom projektet och upphandlingarna. Även om det i vårt uppdrag inte ingår att i sig värdera

själva modellen, så bedömer vi att sysselsättningseffekterna genom projektet sannolikt kan uppkomma på sikt med de ytterligare upphandlingar som genomförts eller kommer att slutföras under närmaste tiden.

Med stöd av de särskilda satsningar som gjorts på upphandling av andra kommuner och städer så visar resultatet på många möjligheter att nå goda resultat, som ger Östersunds kommun incitament att fortsätta ställa sysselsättningskrav vid framtida upphandlingar. Främst tycker vi att Göteborgs Stads satsning visar att social hänsyn vid upphandlingar är viktig och skapar effektivare upphandlingar som även är samhällsekonomiskt lönsamma.

På närmare håll visar även Östersundshems projekt/satsning Innanförskapsakademien ett resultat och effekter som är imponerande när det gäller att få fler individer från utanförskap till arbete.

Ett projekt och satsning som Socialt ansvarsfull upphandling måste enligt vår uppfattning genom en implementering ta vara på de mervärden, lärande och samverkan som byggts upp under projekttiden. Dessa värden är tydligt beskrivna av projektledaren i bilaga 1 där det också framgår vilka framgångsfaktorer och utmaningar som projektet haft. Genom att projektet utarbetat en fungerande modell och förslag till implementering är det möjligt att fortsätta arbeta strategiskt och konstruktivt med sysselsättningskrav vid framtida upphandlingar. Detta oavsett om det kräver andra samverkans- och organisatoriska lösningar när det gäller att implementera och integrera modellen i den löpande verksamheten. Några fördelar med en implementering:

- För målgruppen är det absolut centralt att ha tillgång till flera möjliga vägar för att nå ett arbete, som även påverkar individens mående, sociala situation och livskvalitet samtidigt som den personliga ekonomin som regel förbättras genom ett arbete och egenförsörjning.
- För kommunens del är det helt nödvändigt att arbeta hållbart i praktiken och då vore det "självmål" att inte ta tillfället i akt att arbeta strategiskt med sysselsättningskrav i samband med framtida upphandlingar. Det ligger rätt även arbetsmarknadspolitiskt att erbjuda flera möjligheter för utsatta individer som står långt från arbetsmarknaden, även om de med bättre kompetens och erfarenheter torde gynnas. Arbetsmarknadsenheten får dessutom fler arbetsplatser att matcha individer mot, vilket är mycket positivt för verksamheten. Ur ett kommunalekonomiskt perspektiv är det även en stor fördel att arbeta med sysselsättningskrav, både för att minska kostnaderna och att förhindra framtida kostnader för målgruppen för anställningarna.
- För Arbetsförmedlingen, oavsett aktuell turbulens och framtida roll, borde det vara självklart att fortsätta stötta Östersunds kommuns framtida genomförande av upphandlingar med sysselsättningskrav. Risker finns annars att kommunen får svårigheter att matcha rätt individer relativt företagets behov och därmed försvårar modellens genomförande. Arbetsförmedlingen är en central aktör som behövs i arbetslivsinriktade projekt som samtidigt har en gedigen erfarenhet och inte minst ekonomiska och personella resurser.
- Övriga offentliga sektorn påverkas som regel positivt om fler i utanförskap kommer i egenförsörjning. Främst är det Region Jämtland som i detta fall har möjlighet att påverkas positivt genom att skatteintäkterna ökar genom individernas anställningar och eventuellt i vissa fall av minskade vårdkostnader. Andra aktörer som kan påverkas positivt ekonomiskt är Försäkringskassan och staten.
- Företagen har en unik möjlighet att göra skillnad och bidra till välfärden genom att fler kommer i arbete och egenförsörjning. Företaget kan därmed spegla omvärlden genom att jobba inkluderande och visa i praktiken hur t.ex. fler unga kan få arbete eller hur nyanlända kan in-

tegreras genom arbete. Genom sysselsättningskravet kan företagen via dialogen i matchningsprocessen jobba professionellt med rekryteringen, vilket kräver både planering och analys över vilka kompetenser, erfarenheter och personlighetsprofiler som behövs till de befattningar som skall matchas mot upphandlande aktör. Företagen får dessutom stöd vid rekrytering av ny personal och/eller får det lättare att lägga ett vinnande anbud.

- Ur ett helhetsperspektiv är samhällsnyttan viktig att lyfta fram och utgå ifrån. För arbetslivsriktade projekt innebär det att effekten för samhället, relativt vad som hänt individerna, är det centrala och det som måste styra hur satsningen värderas. Den kommunala ekonomiska nyttan kan på kort sikt i vissa fall vara relativt stor, men för att samhället skall vara en vinnare måste individen på längre sikt komma i egenförsörjning.

## Avslutande rekommendationer

En viktig del när Payoff genomför utvärderingar med fokus på samhällsekonomisk nytta är att vi lyfter fram ett antal frågeställningar till uppdragsgivaren och parterna, vilka vi hoppas ska bidra till den fortsatta analysen och tillvaratagandet av projektets resultat och långsiktiga effekter:

- En implementering av modellen för socialt ansvarsfull upphandling kräver utöver beslutet i sig ett antal delbeslut för att modellen skall fungera väl. Hur skall upphandlingar genomföras med sysselsättningskrav, vilka resurser skall avsättas för det operativa arbetet och hur skall styrning- och ledning organiseras? Vilka samarbetsparter krävs, vilka branscher och upphandlingar skall omfattas? Till sist vilken målgrupp skall prioriteras, vilka kostnader skall avsättas och hur skall dessa finansieras? Huvuddelen av detta finns beskrivet i projektledarens bilaga 1 i rapporten.
- En fortsatt extern samverkan med Arbetsförmedlingen är nödvändig för att Östersunds kommun skall ha möjligheter till att arbeta med socialt ansvarsfull upphandling i löpande verksamhet fr.o.m. 2019-05-01 på ett effektivt sätt. Har Arbetsförmedlingen resurser och möjlighet till detta på både på styrgrupps- och utförarnivå?
- Samordningsförbundet har varit en viktig projektpart och finansiär av projektet Socialt ansvarsfull upphandling. Vilka slutsatser drar förbundet av projektet och vilken roll skall förbundet ha i fortsättningen.
- Vilken nivå på kraven skall ställas för tilltänkta leverantörer, dialog eller skarpa krav? Det finns möjligheter att i vissa upphandlingar ställa särskilda krav på att leverantören måste anställa istället för att bara föra en dialog ang. en anställning.
- Hur skall arbetsmarknadskraven på leverantörerna utformas, praktik, lärling, trainee, rehabiliteringsplatser eller uttalade möjligheter till anställning från start?
- Hur skall företagen stöttas på ett effektivt sätt när det gäller de individer som är aktuella för praktik och anställning?
- Krav behöver ställas på företagen som levererar när det gäller ev. befattningars kravprofil, vilken kompetens som krävs och vilka personliga egenskaper som är lämpliga för det specifika arbetet.
- Hur skall målen för kommande upphandlingar formuleras och hur skall resultatet och effekterna av upphandlingarna med sysselsättningskrav följas upp?
- Social hänsyn vid upphandlingar ger Östersunds kommun unika chanser att ställa krav med koppling till social hänsyn på leverantörerna utöver sysselsättningskraven. Det ger Östersunds

kommun möjligheter att profilera sitt sociala arbete mot hållbarhet och inkludering ytterligare. Hur skulle dessa krav kunna utformas relativt kommande upphandlingar?

Rapporten är sammanställd 2019-04-03 av Claes Malmquist och Sven Vikberg.

Kontaktperson Payoff; Sven Vikberg, sven@payoff.se

Kontakt: Projektledare Kristina Holmblad, kristina.holmblad@ostersund.se

## Bilagor

- Bilaga 1. Projektledarens redovisning av projekt Socialt ansvarsfull upphandling
- Bilaga 2. NyttoSAM – modell för samhällsekonomiska beräkningar



# Bilaga 1, Projektledarens redovisning av projekt Socialt ansvarsfull upphandling

## Bakgrund till att projektet startades

Östersunds kommuns förtroendevalda visade över tid en vilja för att kommunens offentliga upphandlingar skulle vara ett verktyg för att skapa social hållbarhet. Under 2015 - 2016 tillsattes en arbetsgrupp med tjänstepersoner från olika verksamheter, för att ta fram ett förslag till hur kommunen kunde jobba med hållbar upphandling. Gruppen genomförde olika aktiviteter och insatser, men framför allt togs ett projektdirektiv fram för att söka medel för ett införandeprojekt. Pengar söktes hos Samordningsförbundet i Jämtland/Härjedalen.

## Projektägare

Östersunds kommun, Område Tillväxt.

## Projektparter

- Finansiär: Samordningsförbundet i Jämtland/Härjedalen.
- Östersunds kommun
- Upphandlingskontoret
- Arbetsförmedlingen
- Mittuniversitetet

## Projektgruppens sammansättning och kompetens

Kristina Holmblad (projektledare)	<b>KLF/Område Tillväxt</b>
Lena Allonen	<b>KLF/Lärande och Arbetsmarknad</b>
Jenny Wikner/Elin Klintevall	<b>Upphandlingskontoret</b>
Hannele Lanner	<b>KLF/Område Tillväxt</b>
Michael Melin	<b>KLF/Lärande och Arbetsmarknad</b>
Gustaf Danielsson	<b>Upphandlingskontoret</b>
Carl-Hugo Persson	<b>Arbetsförmedlingen</b>
Anders Söderman	<b>Arbetsförmedlingen</b>



## Styrgruppens sammansättning och uppgift

Mattias Holmetun	<b>Samordningsförbundet i Jämtlands län</b>
Hannele Lanner	<b>KLF/Område Tillväxt</b>
Åsa Brandelius	<b>KLF/Lärande och Arbetsmarknad</b>
Gustaf Danielsson	<b>Serviceförvaltningen/Upphandlingskontoret</b>
Urban Gyllander	<b>Arbetsförmedlingen</b>
Anneli Fridh	<b>Teknisk Förvaltning/ Konsultenheten</b>
Anna Longueville	<b>MIUN</b>
Ulrika Paulsson	<b>Uppdragsenheten, Vård- och Omsorgsförvaltningen</b>

Styrgruppens uppgift är att föra projektet mellan olika faser samt förankra det i respektive deltagares hemorganisation. Medlemmarna ska vara delaktiga i implementeringsarbetet samt fungera som en strategisk grupp som kan fatta beslut av mer övergripande karaktär vid rätt tidpunkter.

## Externa samarbetspartners och intressenter

- Östersundshem/Innanförskapsakademin.
- Mittuniversitetet.
- Arbetsförmedlingen.

## Projektkostnader och finansiering

Projektet finansieras till 100% av Samordningsförbundet i Jämtland/Härjedalen. Huvudsaklig kostnad i projektet är lönekostnad för två år. Budget ser ut som följer:

Personal:	1 200 000
Omvärldsbevakning:	50 000
Upphandlingsstöd:	70 000
Fortbildningsinsatser:	300 000

## Projektets syfte

Att ta fram en modell för hur Östersunds kommun kan arbeta med sociala hänsyn i offentliga upphandlingar. Modellen ska leda till att fler människor inkluderas på arbetsmarknaden vilket bland annat innebär ökad självständighet för individer. Det innebär även minskade kostnader och ökade intäkter för Östersunds kommun.

## Projektets mål

Utifrån projektets syfte och övergripande mål i projektdirektivet har tre projektmål med delmål formulerats. Projektet kommer att utformas för att dessa mål ska nås under utsatt projekttid.

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

*Modellen ska omfatta beskrivning av:*

- *Hur Östersunds kommun arbetar med Sociala hänsyn i upphandling och vilka målgrupper som prioriteras.*
  - *Roller och ansvarsområden inom Östersunds kommun för Socialt ansvarsfull upphandling – vem som gör vad i olika moment och hur modellen ska användas i upphandlingsprocessens olika faser inklusive uppföljning.*
  - *Processbeskrivning av arbetssätt och metod för upphandlande enheter vid upphandlingar där sociala hänsyn tas: en instruktion till hur man ställer sociala krav i en upphandling.*
  - *Processbeskrivning av det arbetssätt som bör användas då en kommunal enhet (IFO, AME, Integration eller annan enhet som projektet identifierar) blir engagerad i att stötta arbetsmarknadsåtgärder till följd av sociala krav i upphandling. Beskrivning av matchningsprocessen: målgrupp till arbetsplats.*
  - *Vilka förutsättningar som ska råda för att socialt ansvarsfull upphandling ska tillämpas samt i vilken omfattning man ska ställa sociala krav.*
  - *Hur leverantörsdialoger genomförs inom ramen för modellen.*
  - *Rutiner för planering av upphandlingar.*
  - *Uppföljningsrutiner.*
2. *Projektets andra mål är att testa modellen i skarpa upphandlingar. Under projekttiden ska minst **tre** upphandlingar göras.*
    - *Upphandlingarna ska omfatta olika stora belopp*
    - *Upphandlingarna ska helst omfatta olika upphandlingsområden*
    - *Upphandlingarna ska bedömas av styrgruppen vara av sådan karaktär att de främjar framtagandet av modellen*
  3. *Projektets tredje mål är att informera och fortbilda upphandlande enheter samt andra berörda kring socialt ansvarstagande i upphandlingar. Projektet ska även informera och samverka med näringslivet och dess branscher samt fackliga organisationer för att öka kunskapen om och deltagandet i upphandlingar av denna karaktär. Detta behöver planeras utifrån behov och förutsättningar (tex vilken bransch man riktar sig till). För att nå detta mål ska följande uppfyllas:*
    - *Projektet ska bjuda in anställda inom Östersunds kommun som arbetar med upphandling, till workshops på temat ansvarsfull upphandling vid minst två tillfällen under projekttiden*
    - *För varje upphandling som genomförs inom projektets ramar ska dialog om de sociala kravställningarna föras med den aktuella branschen enligt struktur som projektet tar fram*
    - *För varje upphandling som genomförs ska dialog föras med relevanta fackliga organisationer kring sociala krav*
    - *Dialog och tex workshops kring ämnet socialt ansvarsfull upphandling ska även föras övergripande med paraplyorganisationer inom näringslivet och planeras utifrån behov och resurser*

## Målgrupp

Målgruppen är personer som står långt från arbetsmarknaden enligt Arbetsförmedlingens definition. Det innebär vuxna som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen minst ett år; unga som varit inskrivna minst sex månader samt personer med status nyanländ.

## Projektid

2017-06-01 – 2019-04-30.

## Arbetsformer och metodik

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

De tre faser i projektet som angavs i projektplanen har dock följts. Hösten 2017 låg fokus på att arbetsgruppen tog fram första utkast till kravformuleringar; att projektledaren tog kontakt med och besökte de förvaltningar som ansågs vara mest berörda; samt att styrgruppen förankrade arbetssättet i projektet internt i organisationen. Hela året 2018 låg fokus främst på att:

- Identifiera upphandlingar att delta i med kraven
- Utveckla kraven
- Kompetensutveckla projektgruppen och upphandlare inom organisationen för att öka förståelsen för arbetssättet samt utveckla det/möjliggöra att kraven kommer att användas efter projektidens slut
- Förankra arbetssättet i organisationen och införa rutiner i upphandlingsorganisationerna

Styrgruppen har träffats regelbundet enligt planering. Arbetsgruppen har träffats ett fåtal gånger i sin helhet, men framför allt har delar av arbetsgruppen träffats vid behov. Eftersom projektet arbetar med en process som har tydliga delprocesser, har det varit tidsödande för arbetsgruppen att träffas i sin helhet. Därför har det arbetet varit mer flexibelt och behovsbaserat.

## Har syftet följts?

Syftet är att ta fram en modell för sysselsättningskrav i upphandling, och det har följts.

## Vad har projektet resulterat i?

En modell/ett arbetssätt som Östersunds kommun kan använda direkt vid projektslut för att ställa sysselsättningskrav.

Tio upphandlingar där sysselsättningskrav är ställda under projektiden.

## Redovisa resultatet för samtliga mål för projektet?

### Mål 1

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

Projektet har tagit fram en modell som är ett arbetssätt som har testats i verkliga upphandlingar. Arbetet påbörjades med kartläggningar av arbetsprocesserna som rör upphandling på Upphandlingskontoret och på Konsultenheten, för att kartlägga förutsättningarna som ligger till grund för att ställa sociala krav. Vidare kartlades Arbetsmarknadsenhetens möjligheter att möta upp projektresultatet med matchning och individuppföljning, och en rekryterare från AME avsattes för att arbeta med projektet. Projektledaren och upphandlaren som varit kopplad till projektet fortbildades inom socialt ansvarsfull upphandling, och generella krav för Östersunds kommun togs fram. Dessa krav har sedan testats och modifierats löpande. Rutiner och arbetssätt enligt mål 1:s underrubriker är framtagna för hela modellen, inklusive instruktioner till alla roller. Samtliga underrubriker under mål 1 uppfylls alltså också.

## Mål 2

Projektets andra mål är att testa modellen i skarpa upphandlingar. Under projektiden ska minst **tre** upphandlingar göras.

Inom projektiden har hittills tio upphandlingar genomförts. Se lista nedan:

Upphandling	Förv	Upph. stängdes	Genomförande
Stadsfesten	KLF	Nov -17	Mars -19
Väghyveln	TF	Jan -18	Maj -18 – Nov -18
Korttidshyra fordon (ram)	GNU	Maj -18	Sep -18 – Jun -20
Vinterparken	SB	Apr -18	Jan -19 – Okt -23
Kommunikations-tjänster (ram)	KLF	Dec -18	Feb -19 – Dec -20
Lås och låstjänster (ram)	GNU	Jan -19	Feb -19 – Dec -21
Maskiner och verktyg (ram)	GNU	Pågåår, slut feb -19	Mar -19 – Feb -21
Färghandelsvaror (ram)	GNU	Kommande	Apr -19 – Mar -21
Campingstugor	TF	Jan -19	?

Hofvallen	TF	?	?
-----------	----	---	---

Upphandlingarna är av väldigt olika karaktär, omfattar olika stora belopp och omfattar olika upphandlingsområden.

### Mål 3

*Projektets tredje mål är att informera och fortbilda upphandlande enheter samt andra berörda kring socialt ansvarstagande i upphandlingar. Projektet ska även informera och samverka med näringslivet och dess branscher samt fackliga organisationer för att öka kunskapen om och deltagandet i upphandlingar av denna karaktär. Detta behöver planeras utifrån behov och förutsättningar (tex vilken bransch man riktar sig till). För att nå detta mål ska följande uppfyllas:*

- *Projektet ska bjuda in anställda inom Östersunds kommun som arbetar med upphandling, till workshops på temat ansvarsfull upphandling vid minst två tillfällen under projekttiden*
- *För varje upphandling som genomförs inom projektets ramar ska dialog om de sociala kravställningarna föras med den aktuella branschen enligt struktur som projektet tar fram*
- *För varje upphandling som genomförs ska dialog föras med relevanta fackliga organisationer kring sociala krav*
- *Dialog och tex workshops kring ämnet socialt ansvarsfull upphandling ska även föras övergripande med paraplyorganisationer inom näringslivet och planeras utifrån behov och resurser*

Målet är uppfyllt enligt följande:

- Två workshops genomförda. Den första 9 maj 2019 med samtliga upphandlare knutna till GNU inbjudna. Även Region J/H och samtliga statliga verks upphandlare bjöds in. Ca 50 personer närvarade. Temat var ”Hur kan vi arbeta praktiskt med socialt ansvarsfull upphandling” och huvudtalare var Mathias Sylvan, upphandlingsjurist. Andra workshopen var av mer intern karaktär. Alla som regelbundet upphandlar inom Östersunds kommun (ca 20 pers) bjöds in till en workshop som leddes av Anna Longueville, lektor på Miun. Målet var att kondensera ner och göra modellen begriplig och lättåtkomlig för alla, för att underlätta användningen i fortsättningen. 13 personer kom till denna workshop. Avslutningsseminarium kommer att genomföras 12 april; med framåtsyftande frågeställningar kring implementeringen.
- Dialog om kravställningarna i samband med marknadsanalys är genomförd i tre av upphandlingarna. Eftersom det under projekttiden inte funnits fasta rutiner för upphandlande enheter att jobba efter, har projektet i de flesta fall kommit in så sent att det inte funnits tid att föra dialog under marknadsanalysen.
- Det har inte funnits relevans att föra dialog med fackliga organisationer eftersom de krav som ställts framför allt har inneburit dialog och inte skarpa krav. Under projektarbetet har det även framkommit att Arbetsförmedlingen genomför facklig avstämning inför beviljandet av arbetsmarknadsinsatser, vilket även detta minskat behovet av facklig dialog. Centrala fackliga organisationen i Östersunds kommun är dock konsulterad på en övergripande strategisk nivå och hade inget att invända mot att krav ställs.
- Dialog och workshops med paraplyorganisationer inom näringslivet har inte planerats in, p.g.a. tidsbrist. Däremot har Mittuniversitetet haft samarbete med projektet i kursen ”hållbar upphandling” där projektledaren vid två tillfällen (ett per år/kurs) berättat om projektet, och där studenterna gett feedback utifrån sina nya kunskaper på ett antal genomförda upphandlingar från Upphandlingskontoret.

## Icke förväntade resultat

Ett icke förväntat resultat var att projektet skulle belysa avsaknaden av en intern upphandlingsorganisation i Östersunds kommun. Detta p.g.a. att ingen mottagare av projektresultatet gick att identifiera efter ett års arbete.

## Beskriv förbättrings- och framgångsfaktorer

### Tre områden som ni bedömer att ni borde bli bättre på eller som kan utvecklas ytterligare?

- Kommunikationen mellan olika aktörer är en utmaning. Rätt typ av information måste komma fram i rätt tid.
- Förankringen inför implementeringen kan utvecklas. Det finns interna oklara beslutsled som gör att förankringen försvåras och implementeringen eventuellt förhindras. Osäkerhet kring implementeringen gör avslutet av projektet svårare att administrera och organisera.
- Dokumentationen kring de upphandlingar som vi deltagit i hade kunnat vara bättre. Eftersom projektet i de flesta fall kommit in sent i processen då det egentligen inte funnits tid till att göra jobbet grundligt, har även dokumentation av vårt eget (arbetsgruppens) arbetssätt fallerat. Vi kan utvärdera vårt eget arbete ändå, eftersom det handlar om en begränsad grupp tjänstepersoner och en begränsad mängd upphandlingar – men detaljer riskerar givetvis att gå förlorade.

### Tre framgångsfaktorer för projektet?

- Den organisatoriska placeringen centralt på Kommunledningsförvaltningen är en framgångsfaktor. Det har medfört att projektet enklare kunnat nå alla förvaltningar, då detta projekt anses vara relevant för hela organisationen på samma sätt som t.ex. integrationsfrågor, tillgänglighet och jämställdhet.
- Att kunna bygga på befintliga strukturer. För Upphandlingskontorets del handlar det om en viss sorts kompetensutveckling och vissa rutinförändringar. För Arbetsmarknadsenheten handlar det om att använda sig av befintliga arbetssätt och metoder men mot en delvis ny målgrupp och framför allt i en annan kontext. Det är dock inga väldiga skillnader mot hur man tidigare arbetat – vilket gör anpassningen enklare för alla som ska jobba med detta.
- Förvaltningarnas deltagande, och Upphandlingskontorets pådrivande roll i att upplåta GNU-upphandlingar som ”testobjekt”. Förutom de tio upphandlingar som krav blivit ställda i har ytterligare ett antal upphandlingar granskats för att eventuellt ställa krav, men de har av olika anledningar befunnits olämpliga för sysselsättningskrav.

## Typfall

### Beskriv ett par typfall för att illustrera projektets arbetsgång och resultat.

1. Idealfallet: Projektledare, upphandlingschef och strategisk upphandlare planerar vid årsskiftet vilka upphandlingar som sysselsättningskrav ska ställas i. Strategisk upphandlare kontakter projektledaren i god tid före upphandlingsarbetet ska börja och kommer gemensamt fram till vilka krav som hypotetiskt ska ställas, samt att en branschdialog ska bokas in. Strategisk upp-

handlare bokar in branschdialog, bägge närvarar. Projektledaren berättar om sysselsättningskraven, upphandlaren för dialog med leverantörerna om övrigt kring upphandlingen som är av intresse. Efter dialogen resonerar projektledare och upphandlare och beslutar om sysselsättningskrav och villkoren i just denna upphandling. Projektledaren för in kravtexten i upphandlingsdokumentet, upphandlaren korrekturläser. Efter avslutad upphandling kontakter upphandlaren projektledaren med information om avtalet som ingåtts. Projektledaren kontakter rekryteraren som bokar in en dialog med leverantören enligt avtal. Projektledaren deltar på dialogträffen med leverantören för att dokumentera arbetssättet och utgången. Dialogen slutar med flera möjliga platser, men framåt i tiden – varför typfallet stannar här.

2. Projektledaren, upphandlare inom bygg och upphandlare från upphandlingskontoret tar gemensamt fram en plan för hur man bör göra inom byggupphandlingar. Inklusiva kravställningar, viktiga avstämningpunkter, syfte och mål. Byggupphandlaren har många projekt på sitt bord och många kravställningar att ta hänsyn till. På något sätt faller projektledaren bort från maillistan om upphandlingens start och slut, och tilldelningsbeslut kommer inte heller till projektledaren. Byggprojektet påbörjas, och först därefter kommer projektledaren in i bilden igen. Rekryteraren och projektledaren träffar leverantören som hävdar att projektledaren sagt X som går emot vad skrivningen i upphandlingen är. Diskussioner kring tolkningen av avtalet uppkommer på mötet – byggprojektledaren är inte närvarande. Projektledaren backar på kraven för att möta leverantören, och överenskommelse kommer till stånd om två platser istället för de fyra som står i upphandlingen. Rekryteraren hjälper leverantören att få första personen på plats, sedan förhalar leverantören nästa plats. Projektledaren slutar i projektet och ingen annan tar vid, vilket innebär att rekryteraren inte har någon möjlighet till draghjälp från kollega. Avtalstiden löper ut och endast en person kom in på denna arbetsplats.

Dessa två exempel illustrerar kortfattat det som visat sig vara centralt för att modellen ska få framgång: kommunikation. Där kommunikation finns – där funkar modellen. Där den inte finns – där faller den. Det är helt olika delar av organisationen som arbetar med de två huvudblocken i modellen, och det är två delar som traditionellt inte har särskilt mycket med varandra att göra. Detta är utmaningen och framgångsfaktor nummer fyra.

## Projektet relativt ett lärande, strategiskt och strukturellt perspektiv

### **Hur har projektet kunnat bedrivas på ett sätt som normalt inte skulle kunnat ske i de ordinarie verksamheterna och vad innebär det för deltagarna och berörda parter?**

Projektledaren har haft möjlighet att röra sig utanför Upphandlingskontorets och Arbetsmarknadsenhetens ordinarie uppgifter. Ingen av dessa enskilda organisationer har haft resurser till att gå på djupet och ta ett helhetsgrepp kring detta. Det har inte heller funnits någon roll i kommunen tidigare som haft till uppgift att just kombinera dessa två organisationers arbetssätt och arbetsområden – så den fria rollen har möjliggjort arbetet i stort. Medarbetare från framför allt AME och Upphandlingskontoret, men även till viss del från Teknisk förvaltning, har fått lägga tid på att utveckla sin egen organisations roll i modellen. Det har inneburit att arbetssättet som modellen föreslår inte är en pålaga utifrån, utan ett arbetssätt som medarbetarna själva deltagit i och förstår. Förhoppningsvis bidrar det framåt till att modellen används i högre utsträckning än om den varit en extern pålaga.

### **Hur har samverkan, samordning och samarbetet fungerat och utvecklats mellan**



## **parterna (både på styrnings-, lednings- och handläggningsnivå)?**

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

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

Arbetsgruppen har träffats vid behov – oftare i början då kartläggningen genomfördes, och mer sällan senare då ett mer löpande arbete kring enskilda upphandlingar genomförts.

Projektledaren har vid tre tillfällen under ett år förankrat projektet i Kommunledningsgruppen (beställare och beslutsfattande instans) för att informera om projektets fortskridning.

## **Har några innovativa grepp prövats och vilket lärande och vilka mervärden har skapats?**

Ett innovativt grepp som nyligen påbörjats är att Arbetsmarknadsenheten i vissa fall eventuellt kan vidareplacera individer under en kortare period hos arbetsgivare, i syfte att ”testa” om personen kan få arbete istället för praktik. Det är bättre för individen på längre sikt med arbete då det genererar en inkomst, och bättre för samhället då individen är självförsörjande.

Detta har emellertid inte testats mer än en gång och väldigt nyligt, så det går inte att utvärdera ännu.

## **Vilka insatser skulle målgruppen sannolikt fått om de inte deltagit i projektet?**

De personer som hittills kommit in på praktik/arbete har sannolikt fått denna arbetslivserfarenhet snabbare än annars. Däremot finns det inget som säger att de inte skulle ha närmat sig arbetsmarknaden ändå. Målgruppen är personer som står långt från arbetsmarknaden – men ändå så nära som möjligt. Om man tänker sig en trappa med trappsteg där översta trappsteget är närmast arbetsmarknaden, är det de personer som står överst på trappen som vi försökt hitta i projektet. Detta av flera anledningar:

1. När vi ställer krav på näringslivet att ta emot personer på åtgärder av olika slag vill vi inte att de ska ta personer som står alltför långt från arbetsmarknaden. Risken finns att det blir negativt för både individen och företagaren – och i så fall även för relationen mellan kommunen och företaget. Ju längre från arbetsmarknaden en individ befinner sig, desto mer krävande blir insatsen. Alla företag mäktar inte med detta; och för att öka möjligheten till ett positivt resultat har styr- och arbetsgrupp enigt rekommenderat att personerna som engageras står så nära arbetsmarknaden som möjligt.



2. Den här gruppen kan fortfarande ha ett behov av hjälp och stöd att komma in på arbetsmarknaden, då de riskerar att stå utanför den längre om de ska lyckas hitta jobb på egen hand. De har behov av kontakter, nya referenser, en aktuell anställning eller praktik på cv:t för att hitta in på arbetsmarknaden – ett hinder som vi kan hjälpa dem förbi genom att ställa dessa krav. I förlängningen ser vi detta som positivt ur kommunalekonomisk synvinkel.
3. Denna grupp har större chans att bli kvar på arbetsmarknaden om de ingår i projektet eftersom både de och företagen får en stöttning och handledning under insatsen. Det innebär att eventuella svårigheter som går att överbygga löper mindre risk att bli avgörande för att individerna faller tillbaka i arbetslöshet.

### **Hur har styrgruppen och projektgruppens samarbete fungerat relativt styrning, ledning, genomförande och uppföljning?**

Projektledaren har löpande diskuterat med kommunledningen som äger besluten kring implementering, och återkopplat till styrgruppen. I frågor som gällt styrgruppsdeltagarnas verksamhetsområden har de själva tagit med sig frågor ”hem”.

### **Sammanfatta kortfattat projektets (möjliga) effekter och långsiktiga värde efter att det avslutats för målgruppen, parterna, övriga samarbetsparter och för samhället?**

Effektmålen i projektet tar upp att förhoppningen är att fler personer ska få tillgång till arbetsmarknaden i och med att fler personer har möjlighet att praktisera eller bli anställda med hjälp av det stöd som kommunen kan ge – men hos ”riktiga” arbetsgivare. Tanken är att målgruppen ”personer som står långt från arbetsmarknaden” ska komma närmare. Vinsten för kommun och andra offentliga myndigheter är att färre människor står utanför arbetsmarknaden med de konsekvenser det för med sig i form av t.ex. psykisk ohälsa, risk för missbruk och ökade kostnader för kommunen i form av försörjningsstöd och kostnader kopplade till utanförskap. Det viktigaste är emellertid det positiva som egenförsörjning för med sig för individen i och med egen försörjning.

## **Implementering**

Mottagare av projektets resultat är kommunens ledningsgrupp, med ordförande kommundirektören. KLG tar beslut om implementering i form av ett skrivet förslag av projektledaren.

Projektet rekommenderar Östersunds kommun att tillsätta en samordnare för upphandlingar i kommunen, med ansvar för planering och strategiska satsningar avseende hållbar upphandling. De förvaltningar som varit involverade i projektet framhåller att det är av central vikt att en samordnare för kraven tillsätts. Detta för att det ska vara genomförbart i praktiken att ställa sysselsättningskrav. Samordnarens roll är att initiera rätt typ av krav i de upphandlingar som ska genomföras, finnas som resurs och sakkunnig i upphandlingsförfarandet, och sedan stötta verksamheterna i överlämningen från upphandlande enhet till matchningsfunktionen. I ett senare skede blir samordnaren mottagare av resultatet av uppföljningen och kan driva ett utvecklingsarbete för att hålla arbetssättet aktuellt och relevant.

Själva arbetssättet att ställa sysselsättningskrav i upphandlingar kräver inga extra resurser. Däremot behöver resurser läggas till modelldelen som innebär matchning och uppföljning av individer. För att implementera modellen vid Arbetsmarknadsenheten behöver en person kunna arbeta med att följa upp individer hos företag enligt samma modell som man idag använder mot interna enheter då individer placeras.

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

Två scenarier kan förutsättas; ett där Arbetsmarknadsenheten sköter matchning och uppföljning och ett där Innanförskapsakademien sköter matchning och uppföljning. Alt 2 förutsätter att Östersunds kommun går in som delfinansiär i Innanförskapsakademien och att den kostnaden redan inkluderats i kommunens utgifter.

#### **Beräknad ökad årskostnad för sysselsättningskrav i upphandlingar alt 1:**

- Upphandlingar: 0 kr
- Samordning: Del av tjänst, företrädesvis placerad på Område Styrning, KLF
- Matchning AME: 1 tjänst

#### **Beräknad ökad årskostnad för sysselsättningskrav i upphandlingar alt 2:**

- Upphandlingar: 0 kr
- Del av tjänst, företrädesvis placerad på Område Styrning, KLF
- Matchning Innanförskapsakademien: 0 kr

Det är projektets rekommendation att kommunen breddar perspektivet från sysselsättningskrav till att framtida arbete handlar om hållbar upphandling. Detta skulle knyta an till kommunens övergripande mål inom hållbarhetsområdet, nämligen att man strävar efter en demokratisk, socialt, miljömässig och ekonomiskt hållbar utveckling. Det finns stor potential i att lägga till ett hållbart mervärde vid offentliga inköp – något som allt tydligare poängteras från statliga myndigheter.

## Projektets samarbete med andra projekt

### **Hur har projektet samarbetat med andra projekt/insatser för målgruppen och vad har det inneburit för insatserna i projektet och vad har det haft för betydelse för deltagarna?**

Projektet har samarbetat i ganska låg utsträckning med andra projekt på ett sådant sätt att det kommit deltagarna direkt tillgodo. Däremot har samverkan med både Innanförskapsakademien och Mittuniversitetet inneburit att metodutvecklingen gynnats. Både det akademiska perspektivet med feedback från studenter och den goda erfarenheten som finns hos Innanförskapsakademien har gett genomslag i utformningen av krav, och förståelse för vilka mekanismer som är centrala i arbetssättet kring individer för att få en lyckad placering.

# Bilaga 2, NyttoSam – modell för samhälls-ekonomisk utvärdering

Payoffs modell NyttoSam har sitt ursprung i ett annat samhällsekonomiskt verktyg, SamPop. Under år 2007 tog Payoff över rättigheterna till SamPop från Arbetslivsresurs AB. SamPop togs ursprungligen fram av Samhall Resurs AB för drygt tio år sedan. Därefter har modellen vidareutvecklats och uppdaterats och fått namnet NyttoSam.

Med stöd av NyttoSam genomför Payoff utvärderingar och analyser av verksamhet och insatser, som syftar till att minska utanförskapet i samhället och som ska leda till att individernas självförsörjningsgrad ökar. Uppdraget inbegriper utbildning riktad mot uppdragsgivaren, support under uppgiftsinsamlingen, ev. delrapporter samt en slutrapport som redovisas direkt hos kund. Successivt har även vårt samhällsekonomiska kunnande utvecklats och idag gör Payoff även på uppdrag beräkningar och utvärderingar kopplat till investeringar i välfärden, bostadsområden, skolor/utbildning m.m. Fokus i dessa uppdrag kan vara att utgå från vilka ekonomiska resultat och effekter som uppstår relativt den förändring som insatsen har för berörda deltagare och/eller olika aktörer och myndigheter (organisationsperspektivet).

Kortfattat fungerar NyttoSam på följande sätt: genom att kartlägga en individs livs- och försörjningssituation under en period av 12 månader FÖRE en åtgärdsperiod och sedan jämföra detta med motsvarande situation under en period av 12 månader EFTER åtgärden beräknar NyttoSam de ekonomiska effekter som uppstått. Effekterna beräknas för såväl samhället som helhet, som för olika aktörer. De aktörer som redovisas separat i programmets standardversion är kommun/stad, landsting/region, Försäkringskassa, Arbetsförmedlingen, övrig stat, staten totalt, försäkringsgivarna (via inbetalningar till avtalsförsäkringarna) och individen själv.

NyttoSam ska ses som en modell, som visar storleksordningen på utfallet av de vidtagna åtgärderna för samhället och respektive aktör. Utfallets precision är till stor beroende av kvaliteten på inmatade uppgifter – ju bättre underlag desto säkrare att utfallet är pålitligt.

Modellens struktur bygger på de lagar, regler och system som gäller i dagens samhälle samt ett antal antaganden och avgränsningar, se nedan. Skattelagstiftningen, socialförsäkringssystemet, standardkostnader för olika offentliga tjänster, högkostnadsskydd samt regler för olika arbetsmarknadsåtgärder är några av de delar som ingår i modellen.

Trots modellens solida och matematiskt korrekta karaktär vill vi inom Payoff betona att alla de ekonomiska konsekvenserna, som är kopplade till en individs rehabilitering är svåra att identifiera, mäta och beräkna. Särskilt komplicerat är att beräkna det ekonomiska värdet av ”mjuka” s.k. ”icke-ekonomiska” effekter, som förhöjd livskvalitet, bättre hälsa, minskat lidande m.m. Vi har därför valt att inte ta med sådana effekter i våra kalkyler. Den marginella osäkerhet som finns i programmets utfall gör att vi avrundar de beräknade värdena till jämna tusentals kronor.

Följande avgränsningar och antaganden har gjorts:

- Inga undanträngningseffekter förekommer. Skapade jobb är ytterligare jobb på arbetsmarknaden.
- Alla resursbesparingar kan omfördelas och användas där behov föreligger även i det korta perspektivet.

- Ev. inkomstökningar för individen leder till ökad konsumtion i samhället, inget sparande förekommer.
- Alla ekonomiska konsekvenser gäller i ett ”första led”. Eventuella s.k. multiplikativa effekter – effekter i nästkommande led – ingår således inte.
- Enbart ekonomiska effekter ingår i analysen. Eventuella ”icke-ekonomiska” effekter på livskvalitet och välbefinnande prissätts inte och ingår därmed inte heller i beräkningarna.
- De ekonomiska effekter som ingår gäller bara den specifika individen. Eventuella spin-off effekter som uppkommer för familj och omgivning ingår inte.
- Programmet förutsätter att allt som produceras av de personer som arbetar/ kommer i arbete är efterfrågat på marknaden.
- Den intäkt som staten har i form av olika indirekta skatter bygger på den produktion som individen åstadkommer och inte den konsumtion som han/hon kan orsaka.
- De indirekta skatterna (punktskatter och mervärdesskatter) som påläggs vid beräkning av effekter på BNP bygger på ett genomsnitt av alla olika skattesatser som förekommer.
- Programmet förutsätter att utbetalade lönebidrag alltid är anpassade till individens produktivitet, innebärande att arbetsgivaren inte kan göra någon vinst på den del av produktionen som denne kompenseras för med lönebidrag.
- Lönebidraget står i omvänd relation till individens produktivitet.

Förklaring till några av nyckeltalen i Nyttosam:

- *Intäkter*; för samhället skapas intäkter genom att en person kommer i egen försörjning i ett arbete. Alternativt skapas intäkter genom att en person inte längre tar del av vård eller andra insatser som kräver arbetskraft. En deltagare som har ett försörjningsstöd innan insatsen och som har inkomst av lön efter insatsen skapar intäkter genom minskade kostnader för de resurser som frigjorts vid handläggningen. Kommunen har också minskade kostnader för försörjningsstödet samt ökade skatteintäkter. Motsatsen kan också gälla att en person efter en insats inte har skapat intäkter utan genererat högre kostnader genom att det t ex funnits ett behov av rehabilitering.
- *Kostnader*; avser de resurser som insatsen använt för att genomföra insatsen, både egna och eventuellt externa kostnader ingår.
- *Lönsamhet*; beräknas som skillnaden mellan intäkter och kostnader.
- *Återbetalningstid*; den tid det tar för insatsen att nå ”break-even”, vilket innebär att insatsens intäkter är lika stora som kostnaderna.
- *Potential*; vi har tagit fram en schablon för den genomsnittliga årliga kostnaden för att en person inte arbetar och till denna kostnad adderas den faktiska kostnaden för typfallens förbrukning av vård, omsorg och handläggning.
- *Verkningsgrad*; är också ett eget framtaget nyckeltal kopplat till Nyttosam. Verkningsgraden beskriver hur stor andel av deltagarens samhällsekonomiska kostnad som frigörs under det första året efter att deltagaren lämnat insatsen alternativt när resultatavstämningen gjorts. Kostnaden är beräknad utifrån dennes utanförskap under en period av 12 månader före insatsen. Exempel; om kostnaden initialt är 600 000 kr och det skapas ett värde på 120 000 kr under en period av 12 månader efter insatsen/resultatavstämningen motsvarar det en verkningsgrad på 20 procent. Den årliga samhällsekonomiska kostnaden för utanförskapet (600 000 kr i vårt exempel) är baserat

dels på det produktionsvärde som skapas av en vuxen person med 27 150 kr i månadslön utan lönesubvention, dels på personens konsumtion av samhälleliga resurser.

Ovanstående nyckeltal är de vanligaste vi relaterar till men vi redovisar också ytterligare nyckeltal kopplat till kostnaderna för insatsen. Nyckeltalen presenteras också baserat på utfallet på kort sikt, 12 månaders efterläge, i vanliga fall efter att deltagaren kommit i t ex arbete, studier eller någon annan av de resultatmått som är aktuella för insatsen. Alternativt redovisas nyckeltalen på fem år, medellång sikt, som bygger på en prognos av resultatet efter ett år.