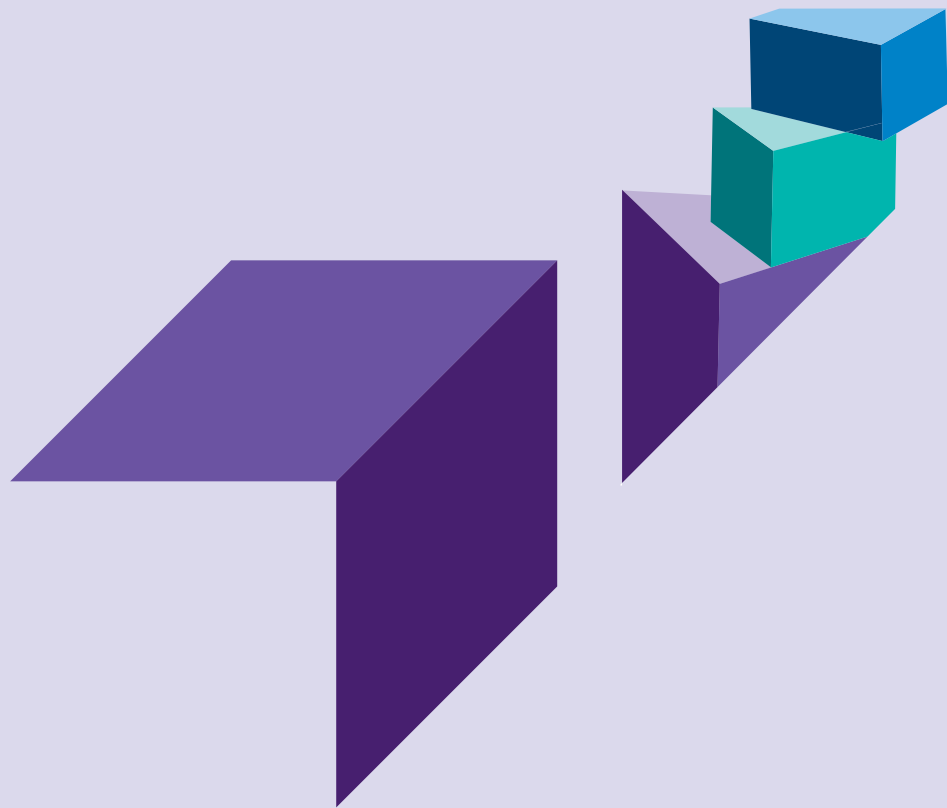


Nya grepp i upphandling

Reserverad upphandling och
sociala hänsyn ger samhällsnytta



Vi stärker Sverige genom att stärka företagens konkurrenskraft

Tillväxtverket ska skapa så bra förutsättningar som möjligt för företag i hela landet att vara konkurrenskraftiga. Det innebär att vi öppnar dörrar och river barriärer – för ett Sverige där fler företag vill, kan och vågar.

Kunskap, nätverk och finansiering är våra viktigaste verktyg. Tillväxtverkets insatser skapar direkta resultat hos de företag och aktörer som vi samverkar med, men även förutsättningar för företag och regioner att möta framtidens utmaningar. Vårt största enskilda uppdrag är att bidra till att EU-medel investeras i projekt för regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Tillväxtverkets publikationer kan laddas ner på tillvaxtverket.se. Vill du beställa en tryckt publikation eller söker du en publikation som publicerades innan 2015 hänvisar vi till vår webbshop publikationer.tillvaxtverket.se.

© Tillväxtverket

Stockholm, januari 2018

Digital: ISBN 978-91-88601-58-2

Rapport 0244

Författare: Eva Ternegren

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Eva Carlsson

Telefon, växel 08-681 91 00

Innehåll

1	Inledning: Allt fler upphandlar med sociala hänsyn	4
2	Vad är upphandling med sociala hänsyn?.....	5
3	Arbetsintegrerande sociala företag kan ge stora samhällsvinster	6
4	Den nya lagstiftningen.....	7
	Reserverad upphandling – upphandlare får särbehandla vissa leverantörer positivt.....	7
	Upphandlare ska överväga att dela upp kontrakt.....	8
	Upphandlare får kräva märkningar som bevis på uppfyllda krav	8
	Upphandlare ska ge längre tidsfrist i vissa fall	9
	Vissa upphandlingar ska innehålla särskilda arbetsrättsliga villkor	9
	Inga tydligare regler om sociala hänsyn.....	9
5	Vad behövs för en framgångsrik upphandling?.....	10
	Det behövs politisk vilja	10
	Upphandlingen bör ha ett tydligt syfte	10
	Sysselsättningskrav ger tydlig nytta	10
	Sysselsättningskraven innebär oftast krav på dialog	11
	Leverantörerna behöver hjälp att rekrytera	11
	Leverantörerna behöver information om kraven i förväg	11
	Arbetsintegrerande sociala företag kan vara underleverantörer i upphandlingar med sociala hänsyn.....	12
	Upphandlaren behöver inventera arbetsintegrerande sociala företag vid reserverad upphandling	12
	Upphandlingsdokumenten behöver ange vilka som får lämna anbud	12
	Arbetsintegrerande sociala företag behöver stöd i upphandlingsprocessen	12
6	Exempel: Några kommuners arbete med sociala hänsyn i upphandlingar	13
	Botkyrka kommun – skarpa sysselsättningskrav effektivare än dialogkrav.....	13
	Upphandlingscenter i Dalarna – sysselsättningskrav på tre nivåer	15
	Umeå kommun – lyckad förankring hos näringslivet.....	16
	Örebro kommun – testat krav på både sysselsättning och jämställdhet.....	18
7	Exempel: Några kommuners arbete med reserverade upphandlingar	21
	Falkenbergs kommun – reserverad upphandling av lokalvård	21
	Söderhamns kommun – reserverad upphandling av fruktkorgar.....	22
	Upphandlingscenter i Dalarna – reserverade upphandlingar av arbetsträning och gardintvätt	23
	Vindelns kommun – reserverad upphandling av lokalvård.....	24
	Vänersborgs kommun – reserverad upphandling av utomhusstädning.....	25
8	Läs mer om upphandling och sociala hänsyn	28

1 Inledning: Allt fler upphandlar med sociala hänsyn

Offentliga upphandlingar och inköp kan vara verktyg för att förbättra samhället på olika sätt. Myndigheter kan ställa krav på att deras leverantörer skapar samhällsnytta – de kan upphandla varor och tjänster med *sociala hänsyn*. De kan också rikta sina upphandlingar mot till exempel *arbetsintegrerande sociala företag* som anställer personer som annars har svårt att få jobb. Det kallas *reserverad upphandling* och är möjligt sedan 2017.

Mycket har hänt på det här området sedan oktober 2015, när Tillväxtverket gav ut "Upphandlingsguide: Att använda sociala hänsyn i offentlig upphandling – nuläge och exempel på tillämpning". Sedan 1 januari 2017 finns en ny upphandlingslagstiftning, och regeringen har antagit en nationell upphandlingsstrategi. Allt fler kommuner och regioner har också börjat använda sociala hänsyn i sina upphandlingar, och några har använt reserverade upphandlingar. Dessutom växer antalet *idéburna offentliga partnerskap*: ett alternativ till offentlig upphandling där myndigheten ingår ett samverkansavtal med till exempel ett arbetsintegrerande socialt företag.

I en enkät från 2015 använde hälften av 158 svarande kommuner sociala hänsyn i upphandlingar. Enkäten redovisades i fackförbundet TCO:s tidning Arbetsvärlden. Sedan dess har antalet sannolikt vuxit.

I den här vägledningen sammanfattar vi vilka möjligheter den nya lagstiftningen ger för att använda inköp och upphandling som verktyg för samhällsnytta. Vi beskriver hur upphandlingen kan gå till och ger aktuella exempel från kommuner som använt sociala hänsyn och reserverad upphandling.

2 Vad är upphandling med sociala hänsyn?

Med *upphandling med sociala hänsyn* menar vi upphandling som tar hänsyn till en eller flera av följande sociala aspekter:

- anställnings- och sysselsättningsmöjligheter
- anständigt arbete
- arbetsvillkor som uppfyller arbetstagarnas rättigheter
- social integration
- lika möjligheter
- tillgänglighet för alla
- beaktande av hållbarhetskriterier
- frågor om etisk handel och CSR (företagens samhällsansvar).

Förklaringen är hämtad från EU-kommissionens handledning "Socialt ansvarsfull upphandling – en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling" (2010).

3 Arbetsintegrerande sociala företag kan ge stora samhällsvinster

Upphandling med sociala hänsyn och reserverad upphandling ger myndigheterna stora möjligheter att anlita *arbetsintegrerande sociala företag*. Ett arbetsintegrerande socialt företag driver näringsverksamhet, det vill säga producerar och säljer varor eller tjänster, och

- har som övergripande ändamål att integrera människor med stora svårigheter att få eller behålla ett arbete, i arbetslivet och samhället
Kommentar: Det betyder att företaget försöker skapa nya arbetstillfällen, men också att företaget erbjuder arbetsträning, rehabilitering med mera för att de som deltar i verksamheten ska kunna få arbete hos andra arbetsgivare.
- gör medarbetarna delaktiga genom ägande eller avtal, eller på något annat väl dokumenterat sätt
Kommentar: Det kan betyda att företaget drivs som ett arbetskooperativ, men också att företaget organiserar sin verksamhet så att alla kan delta i beslut om företaget och om sin egen utveckling.
- återinvesterar i huvudsak sina vinster i den egna verksamheten eller i liknande verksamheter
Kommentar: Det betyder oftast att företaget använder sina vinster (överskott) till att anställa fler, utveckla verksamheten, erbjuda kompetensutveckling eller utveckla nya arbetsintegrerande sociala företag.
- är organisatoriskt fristående från offentlig verksamhet
Kommentar: Det betyder att företaget inte ägs av en kommun eller någon annan offentligt ägd organisation.

Regeringen har använt den här definitionen i en handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag från 2010, och i ett regeringsuppdrag för stöd till företagen som pågår 2016–2018. Tillväxtverket har tagit fram definitionen tillsammans med arbetsintegrerande sociala företag, rådgivare och andra myndigheter.

De arbetsintegrerande sociala företagen blir allt fler i Sverige, även om de inte finns överallt. De säljer ofta sina varor och tjänster till privatpersoner eller andra företag. Men många har också myndigheter som kunder, eller vill ha. Myndigheterna kan köpa lokalvård, fastighetsservice, catering, konferenslokaler, biltvätt och mycket annat. En del av de större arbetsintegrerande sociala företagen har redan offentliga kontrakt i konkurrens med vanliga företag, men många mindre företag finns inte på den arenan.

Många kommuner ser stora samhällsvinster med arbetsintegrerande sociala företag. Både samhället och individen vinner ekonomiskt på att en person som länge varit beroende av bidrag får arbete. Dessutom får personen ofta en bättre hälsa.

4 Den nya lagstiftningen

Den 1 januari 2017 kom den nya lagstiftningen på upphandlingsområdet:

- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (nya LOU)
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (nya LUF)
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK, en helt ny lag).

Lagarna grundar sig på de nya EU-direktiven från 2014, som Sverige var sent ute med att införa.

Här beskriver vi vad de nya lagarna innebär för dem som vill använda sociala hänsyn och reserverad upphandling. Vi går dock inte igenom alla ändringar eller värderar dem i sin helhet.

Som alltid när nya lagar träder i kraft, är det inte helt klart hur de ska tolkas. Det kan komma mer detaljerade regler om till exempel reserverad upphandling framöver, när enskilda ärenden har överprövats.

Du kan läsa mer om lagstiftningen och följa utvecklingen på Upphandlingsmyndighetens webbplats:

www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/ny-lagstiftning/nya-lagarna---en-overblick/

Reserverad upphandling – upphandlare får särbehandla vissa leverantörer positivt

Upphandlande myndigheter har nu en möjlighet att reservera upphandlingar till vissa leverantörer – de får särbehandla leverantörer som uppfyller vissa kriterier positivt. Det är antagligen den här regeln i den nya lagstiftningen som påverkar arbetsintegrerande sociala företag mest.

Vilka leverantörer får särbehandlas?

Lagtexten lyder så här (4 kap. 18 § LOU):

”En upphandlande myndighet får för en upphandling

1. reservera deltagandet för skyddade verkstäder eller för leverantörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning eller av personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, eller
2. föreskriva att ett kontrakt ska fullgöras inom ramen för ett program för skyddad anställning.”

Minst 30 procent av dem som sysselsätts i den skyddade verkstaden, hos leverantören eller i programmet för skyddad anställning ska vara personer med funktionsnedsättning eller ”missgynnade personer”: personer som är arbetslösa eller hör till en missgynnad minoritet eller en grupp som är marginaliserad på något annat sätt. Personerna räknas som sysselsatta oavsett om de är anställda eller har någon form av praktik, arbetsträning eller liknande.

Kriterierna ska vara uppfyllda redan när leverantörerna skickar in anbudet – det är ett slags kvalificeringskrav. Det finns dock inga krav på särskilda företagsformer, och inte heller på en särskild auktorisation, för att få delta i en reserverad upphandling. Det viktiga

är att leverantörerna uppfyller kriterierna, och den upphandlande myndigheten ansvarar för att kontrollera det.

Myndigheten ska ange i annonsen att upphandlingen ska genomföras enligt bestämmelserna om reserverade upphandlingar (se 19 kap. 11 § LOU).

Arbetsintegrerande sociala företag gynnas av den nya regeln

Sannolikt är det arbetsintegrerande sociala företag och Samhall som kan räknas till kategori 1 i lagstatutet ovan (skyddade verkstäder med mera). Arbetsintegrerande sociala företag har ju som grundläggande affärsidé just social och yrkesmässig integration för personer med funktionsnedsättning som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Dessutom uppfyller de i hög grad kriteriet att minst 30 procent av de sysselsatta har den bakgrunden. Det gör även Samhall.

En del arbetsintegrerande sociala företag befärrar att Samhall kommer att dominera i de reserverade upphandlingarna. Hittills har Samhall dock inte deltagit i någon reserverad upphandling. I Göteborgs stad har Samhall uttryckt för upphandlingsnämnden att de hellre konkurrerar på "lika villkor" i vanliga upphandlingar.

Reserverad upphandling och reserverade kontrakt – inte samma sak

Ibland blandas reserverad upphandling ihop med reserverade kontrakt. Båda beskrivs i upphandlingsdirektivet om offentlig upphandling (LOU-direktivet), reserverad upphandling i artikel 20 och reserverade kontrakt i artikel 77.

Reserverade kontrakt är dock inte infört i Sverige än. De innebär att en upphandlande myndighet får reservera vissa hälso- och sjukvårdstjänster, sociala tjänster och kulturella tjänster för organisationer som bland annat återinvesterar eventuell vinst i verksamheten.

Upphandlare ska överväga att dela upp kontrakt

Upphandlande myndigheter har nu en skyldighet att överväga att dela upp kontrakt i olika delkontrakt, enligt 4 kap. 13–16 § LOU. Om myndigheten inte delar upp kontraktet ska den kunna motivera varför. Dessutom kan den upphandlande myndigheten begränsa antalet delkontrakt som en aktör kan få, och alltså motverka att en stor aktör får alla delkontrakt på ett stort anbudsområde.

Dessa regeländringar är positiva för alla småföretag, dit arbetsintegrerande sociala företag ofta hör. Reglerna bör ge småföretag större möjligheter att lämna anbud och också vinna kontrakt, förutsatt att myndigheterna verkligen följer dem.

Upphandlare får kräva märkningar som bevis på uppfyllda krav

Upphandlande myndigheter får kräva vissa märkningar som bevis för att anbudsgivaren uppfyller vissa krav, till exempel särskilda certifikat eller intyg. Denna möjlighet har stärkts i den nya lagstiftningen, 9 kap. 12–14 § LOU. Dock krävs bland annat att

- märkningen är framtagen i en öppen process
- märkningen i princip är tillgänglig för alla företag som uppfyller kriterierna
- en oberoende organisation bestämmer vilka kriterier som ska gälla för märkningen.

Detta bör ge arbetsintegrerande sociala företag möjlighet att hänvisa till en certifiering för att bevisa att de tillhör gruppen som en upphandlare riktar en reserverad upphandling till.

Upphandlare ska ge längre tidsfrist i vissa fall

Anbudsgivarna ska få längre tid på sig att skicka in sina anbud i vissa fall, för att alla leverantörer ska få veta allt de behöver för att skriva ett anbud (11 kap. 8 § LOU). Detta gäller om upphandlaren

- inte ger den kompletterande information som en leverantör begär i rätt tid
- ändrar upphandlingsdokumenten väsentligt.

Regeln är bra för ovana anbudsgivare som behöver tid på sig för att förstå kompletterande information som kommer ut under anbudstiden.

Vissa upphandlingar ska innehålla särskilda arbetsrättsliga villkor

Upphandlande myndigheter är skyldiga att ställa arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid i nivå med kollektivavtal om det behövs, i upphandlingar över tröskelvärdena. Det är innebörden i LOU, LUF och LUK sedan 1 juni 2017.

Arbetsrättsliga villkor har varit i fokus för debatten och anses vara en del av att ta sociala hänsyn. Du kan läsa mer på Upphandlingsmyndighetens webbplats:

<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/>

Inga tydligare regler om sociala hänsyn

I den nya lagstiftningen finns en paragraf om sociala hänsyn: "En upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta." (4 kap. 3 § LOU, LUF och LUK) Det är inte en skarpare skrivning än tidigare, och reglerna för hur sociala hänsyn ska tillämpas verkar inte heller ha blivit tydligare. Däremot använder allt fler kommuner och regioner möjligheten.

5 Vad behövs för en framgångsrik upphandling?

Det har i princip varit möjligt att upphandla med sociala hänsyn sedan 2004. Efter en trög start har allt fler kommuner börjat använda möjligheten i lite större skala de senaste åren.

Reserverad upphandling verkar ha varit en mer efterlängtd möjlighet. Den nya lagstiftningen infördes 2017, och redan det första halvåret satte flera kommuner igång. Många är nyfikna och intresserade. Kommunerna tycks ha haft behov av att rikta upphandlingar till arbetsintegrerande sociala företag. Ett tecken på det är också att de arbetsintegrerande sociala företagen mycket sällan verkar kunna delta när kommunerna upphandlar med sysselsättningskrav som socialt hänsyn.

Här ger vi några exempel på vad som behövs för en framgångsrik upphandling med sociala hänsyn eller en reserverad upphandling, utifrån hur olika kommuner har arbetat sedan 2004.

Fler rekommendationer får du i Tillväxtverkets upphandlingsguide från 2015 (kapitel 2–3), och i "Upphandla med sociala hänsyn: En guide för kommunpolitiker och offentliga inköpare" (se lästipsen sist i den här vägledningen).

Det behövs politisk vilja

Det behövs politisk vilja för att komma igång med upphandling med sociala hänsyn eller reserverad upphandling. Processen startar ofta i politiken, genom att kommunstyrelsen eller en politisk nämnd beslutar om en inriktning eller en policy som främjar sociala hänsyn och reserverad upphandling. Men initiativet kan också komma från en aktiv anställd som uppmärksammat möjligheten och får politikerna med sig.

Kommuner som arbetar med sociala hänsyn verkar vara mer benägna att också arbeta med reserverad upphandling. Det underlättar förstås för upphandlingsavdelningen om det finns tydliga politiska direktiv.

Upphandlingen bör ha ett tydligt syfte

Det är viktigt att formulera vad kommunen vill uppnå med att använda sociala hänsyn eller reserverad upphandling: Vad är syftet? Vill ni nå personer med funktionsnedsättning eller andra grupper som är långt från arbetsmarknaden? När ni dessa personer genom att anlita just arbetsintegrerande sociala företag eller Samhall? Vill ni främja arbetsintegrerande sociala företag som företeelse? Är reserverad upphandling en del av kommunens egna mål eller program? Eller är det företagets specifika tjänster som är intressanta? Kanske har ni alla dessa motiv.

Sysselsättningskrav ger tydlig nytta

EU-kommissionen ger flera förslag på vad sociala hänsyn kan vara, till exempel att främja social integration och lika möjligheter. De flesta som upphandlar med sociala hänsyn i Sverige verkar dock rikta in sig på att ställa sysselsättningskrav: krav på att leverantörerna skapar sysselsättning i form av anställningar, praktikplatser eller lärlingsplatser. Detta kan bero på flera saker:

- Sysselsättningskraven har förebilder.
- Sysselsättningskraven gör tydlig nytta.
- Sysselsättningskraven är lättbegripliga och går att kommunicera med näringslivet.

- Kommunerna har relativt upparbetade arbetssätt för att hitta och stödja personer som går att rekrytera i de upphandlade uppdragen.

Ett exempel på en annan inriktning är Örebro kommuns tjänsteupphandling inom området "bemanningstjänster chefer och specialistkompetenser". Där behövde leverantörerna redovisa sitt arbete med jämställdhet, och ha en jämställdhetsplan.

Sysselsättningskraven innebär oftast krav på dialog

Det finns två vanliga sätt att ställa sysselsättningskrav: så kallade dialogkrav och så kallade skarpa krav.

Dialogkrav är vanligast. Det betyder att företaget som vinner kontraktet förbinder sig att föra en dialog med kommunen kring om och hur de skulle kunna erbjuda en eller flera anställningar eller praktikplatser för personer som står långt från arbetsmarknaden. I dialogen deltar ofta representanter för arbetsmarknadsenheten och arbetsförmedlingen. Resultatet kan bli anställningar eller praktikplatser, men det kan också hända att företaget inte har rätt möjligheter att anställa, eller att det saknas lämpliga kandidater till tjänsterna. Ni kan dokumentera resultatet av dialogen genom att skriva ett tilläggsavtal till huvudkontraktet. De kommunrepresentanter vi intervjuat verkar nöjda med dialogkravet.

Skarpa krav betyder att kommunen bedömer i förväg om det är rimligt att leverantören kan erbjuda en eller flera anställningar eller praktikplatser för personer som står långt från arbetsmarknaden. Ni skriver in kraven som kontraktsvillkor i upphandlingen.

De flesta kommuner använder både dialogkrav och skarpa krav. En intervjuad upphandlare uttryckte att det är lättast att börja med dialogkrav, och sedan ta steget till skarpa krav när dialogen har blivit en vana. Göteborgs stad rör sig i stället från skarpa krav till dialogkrav, mest för att arbetsmarknaden är överhettad och det är svårt att faktiskt hitta personer utanför arbetsmarknaden till platserna.

Leverantörerna behöver hjälp att rekrytera

Få kommuner förlitar sig på att leverantörerna själva rekryterar personer som står långt från arbetsmarknaden. Leverantörerna verkar också vilja ha hjälp med detta. Kommunens upphandlingsenhet behöver därför ha ett bra samarbete med den del av kommunen som arbetar med arbetsmarknadsfrågor och sysselsättning för målgruppen. Detta är viktigt för att lyckas med sysselsättningskraven i upphandlingen, oavsett om det är dialogkrav eller skarpa krav.

Leverantörerna behöver information om kraven i förväg

De som har upphandlat med sociala hänsyn verkar mycket medvetet ha informerat näringslivet i förväg om hur upphandlingen ska gå till. Näringslivet har också visat intresse för att vara med och utforma kraven. Leverantörerna har sedan varit relativt positiva till kraven, enligt våra intervjuer. Upphandlingarna har inte mött negativa reaktioner, och inga intervjuade uppger att de fått in färre anbud än annars. Inga upphandlingar har heller överprövats på grund av att de ställt krav på sociala hänsyn. Men rådet är alltså att informera och samtala med näringslivet om de kommande kraven på sociala hänsyn så tidigt som möjligt.

Arbetsintegrerande sociala företag kan vara underleverantörer i upphandlingar med sociala hänsyn

En leverantör skulle kunna uppfylla kraven på sociala hänsyn genom att anlita ett arbetsintegrerande socialt företag som underleverantör, i stället för att själv anställa personer som står långt från arbetsmarknaden. Det arbetsintegrerande sociala företaget skulle då få underleverantörskontrakt inom huvudleverantörens uppdrag. Denna modell används till exempel i Skottland, och det vore intressant om någon kommun ville testa den i Sverige. Du kan läsa mer i Tillväxtverkets upphandlingsguide från 2015 (kapitel 6, se lästipsen sist i den här vägledningen).

En liknande idé är att använda de arbetsintegrerande sociala företagens kompetens kring metoder för arbetsträning för utsatta grupper. Kommunen skulle kunna upphandla denna kompetens som ett stöd till andra företag – företag som behöver uppfylla sysselsättningskrav i en upphandling med sociala hänsyn.

Upphandlaren behöver inventera arbetsintegrerande sociala företag vid reserverad upphandling

Innan er kommun genomför en reserverad upphandling behöver ni ta redan på om det finns arbetsintegrerande sociala företag i regionen, och om de erbjuder tjänster som kommunen köper (och inte bara till exempel hunddagis eller kafé). Annars är upphandlingen antagligen ingen bra idé.

På webbplatsen www.sofisam.se finns en förteckning över drygt 300 arbetsintegrerande sociala företag i Sverige, där ni kan se vilka företag som finns i ett län. Kanske kan till exempel arbetsmarknadsenheten eller näringslivsavdelningen i kommunen diskutera med företagen hur de kan anpassa sina tjänster till kommunens behov.

Upphandlingsdokumenten behöver ange vilka som får lämna anbud

I en reserverad upphandling behöver det framgå vilken typ av företag som upphandlingen är reserverad för i upphandlingsdokumenten (det som kallades förfrågningsunderlag i tidigare lagar). Ni kan till exempel ange det i form av ett kvalificeringskrav. Några kommuner har använt den definition av arbetsintegrerande sociala företag som regeringen använde i sin handlingsplan från 2010 (se kapitel 3 ovan). Andra har citerat från 18 kap. 4 § LOU. Alla vi intervjuat har bett anbudsgivarna att visa hur de uppfyller kvalificeringskravet, till exempel genom att bifoga stadgar eller bolagsordning.

Arbetsintegrerande sociala företag behöver stöd i upphandlingsprocessen

Kommunerna behöver antagligen anpassa upphandlingarna på fler sätt än att reservera dem för en viss typ av företag, för att de arbetsintegrerande sociala företagen riktigt ska lyckas. Ni kan till exempel stärka företagen genom att

- använda ett enkelt språk i upphandlingsdokumenten
- erbjuda mer information och dialog om upphandlingen än vanligt
- guida företagen i hur de elektroniska upphandlingssystemen fungerar
- ge möjlighet att lämna anbud för små volymer.

6 Exempel: Några kommuners arbete med sociala hänsyn i upphandlingar

Botkyrka kommun – skarpa sysselsättningskrav effektivare än dialogkrav

Källa: Intervju med Ewa Hedman, upphandlare.

Botkyrka kommun har ställt krav på sociala hänsyn i upphandlingar sedan 2009, i olika utsträckning. Upphandlingsenheten hör till kommunstyrelsen. Även Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden arbetar med sociala hänsyn i upphandlingar.

Korta fakta

Kravmodell: Sysselsättningskrav, oftast i form av dialogkrav.

Exempel på resultat: Feriepraktik för många ungdomar.

Anbud från arbetsintegrerande sociala företag? Nej.

Planer på reserverade upphandlingar? Ja, kommunen planerar en reserverad upphandling av arbetsträningsplatser.

Upphandlingspolicyn inkluderar sociala hänsyn

Sedan maj 2017 har Botkyrka kommun en upphandlings- och inköpspolicy med tillhörande riktlinjer som inkluderar sociala hänsyn.

Enligt policyn ska ansvariga upphandlare överväga att ställa krav på sociala hänsyn i alla upphandlingar utom direktupphandlingar. De ska rapportera resultatet till kommunstyrelsen varje år. Kraven på sociala hänsyn kan innebära att leverantören ska

- erbjuda sysselsättning för personer som behöver extra hjälp att komma in på arbetsmarknaden: anställning, praktik, utbildning, rehabilitering, feriepraktik med mera
- främja jämställdhet
- främja social integration eller den sociala ekonomin.

Kommunstyrelsen har också beslutat att upphandlingsenheten ska utveckla en personoberoende samverkansmodell för socialt ansvarsfull upphandling inom kommunkoncernen. Samverkansmodellen ska bidra till positiv samhällsutveckling och en inkluderande arbetsmarknad.

Kommunen utvecklar nya metoder för krav på sociala hänsyn

Botkyrka kommun driver projektet Basun för att utveckla metoderna för krav på sociala hänsyn, tillsammans med Arbetsförmedlingen Botkyrka-Salem. Projektet finansieras framför allt av Europeiska socialfonden (ESF). Kommunen deltar också i Upphandlingsmyndighetens nationella ESF-projekt om metoder för sociala hänsyn, och i Sveriges Kommuner och Landstings nationella nätverk för krav på sociala hänsyn i upphandlingar.

Krav på dialog om sociala hänsyn är vanligast

Inför upphandlingarna diskuterar upphandlingsenheten till exempel följande frågor med de ansvariga beställarna:

- Vilken typ av krav kan vi ställa – krav på dialog om sociala hänsyn eller skarpa krav på anställning?
- Går kraven att matcha med passande målgrupper?
- Vilket värde har kontraktet?

Kommunen har inspirerats av Göteborgs stad, men ställt relativt försiktiga krav. Sysselsättningskrav i form av dialogkrav är vanligast: Cirka 15 av 20 upphandlingar med sociala hänsyn har haft sådana krav, medan cirka 5 upphandlingar har haft skarpa krav på anställning.

Utmaningen i alla upphandlingar, oavsett typ av krav, är att matcha personer som behöver hjälp att komma in på arbetsmarknaden med leverantörens krav på kompetens.

Dialogkraven har haft blygsamma resultat

Dialogkrav går nästan alltid att ställa. Kommunen för då en dialog om förväntningarna på sociala hänsyn med leverantören när leverantören fått uppdraget. Dialogen ska sedan fortsätta under hela avtalsperioden.

I dialogen behöver kommunens arbetsgivarkoordinatorer ”sälja in” fördelarna för samhället med sociala hänsyn, och argumentera för att vi alla måste bidra till samhällsutvecklingen.

Dialogkraven har inte fått så stora resultat. Många mindre företag hade gärna anställt personer som står långt från arbetsmarknaden om de behövt rekrytera, och om de kunnat få rätt kompetens. Ett stort företag som blev leverantör av verksamhetsutveckling var dock mycket intresserat av att ta emot praktikanter och validera nyanländas kompetens.

Många ungdomar har fått feriepraktik tack vare de skarpa kraven

Skarpa krav på anställning ställer kommunen främst i upphandlingar som gäller samhällsbyggnad. I en driftentreprenadsupphandling av markskötsel fanns till exempel krav på en anställning, en arbetspraktikplats och en feriepraktikplats. Kommunens roll är att hjälpa leverantören att rekrytera – kommunen väljer ut ett antal kandidater för intervju som passar leverantörens önskemål och behov. Sedan väljer leverantören vem de vill anställa. I projektet Basun förintervjuar kommunen dessutom alla som skickas till intervju hos leverantören.

Ett resultat av de skarpa kraven på sysselsättning är att många ungdomar har fått feriepraktik.

Kanske behövs fler skarpa krav

Kommunen funderar på att använda skarpa krav på sysselsättning oftare, eftersom kraven på dialog om sociala hänsyn inte fått stor effekt. Kanske kan de också inspireras av Vanda kommun i Finland, som ställer krav direkt på leverantören att rekrytera långtidsarbetslösa via arbetsförmedlingen.

Upphandlingscenter i Dalarna – sysselsättningskrav på tre nivåer

Källa: Intervju med Karolina Gistö, upphandlare.

Upphandlingscenter i Dalarna upphandlar och gör inköp åt sex kommuner sedan 2013: Falun, Borlänge, Säter, Gagnef, Hedemora och Ludvika. En politiker från varje kommun sitter i en gemensam nämnd för upphandlingssamverkan. De har upphandlat med sociala hänsyn sedan 2016.

Korta fakta

Kravmodell: Sysselsättningskrav på någon av tre nivåer: 1. dialogkrav, 2. krav på att se över möjlighet till anställning eller praktikplats, 3. skarpt krav på att erbjuda minst en anställning eller praktikplats.

Exempel på resultat: Praktikplatser och anställningar för personer som stod långt från arbetsmarknaden.

Anbud från arbetsintegrerande sociala företag? Nej, men från Samhall.

Planer på reserverade upphandlingar? Ja, det är redan gjort.

Mål: minst 10 upphandlingar med sociala hänsyn 2017

Den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan har beslutat att använda sociala hänsyn och reserverad upphandling för de samverkande kommunerna. Upphandlarna ska arbeta med frågorna med målet att antalet upphandlingar med sociala hänsyn ökar. Minst 10 upphandlingar skulle genomföras 2017.

Sysselsättningskrav på tre nivåer

Upphandlingscenter i Dalarna ställer sysselsättningskrav som kontraktsvillkor på tre nivåer:

- **Nivå 1, dialogkrav:** Leverantören ska delta i en dialog om hur den kan arbeta för sociala hänsyn.
- **Nivå 2:** Leverantören ska se över möjligheterna att erbjuda någon som står långt från arbetsmarknaden en anställning eller en praktikplats.
- **Nivå 3, skarpt krav på sysselsättning:** Leverantören ska erbjuda anställning eller praktik på 3–6 månader för minst en person som är långtidsarbetslös.

I varje års upphandlingsplan kan de beställande kommunerna kryssa i om de vill ställa krav på sociala hänsyn. Sedan avgör referensgruppen för varje upphandling om det ska bli så, och på vilken nivå kraven i så fall ska ställas.

Arbetsmarknadsenheten rekryterar praktikanter

De flesta leverantörer väljer att erbjuda praktik. Arbetsmarknadsenheten i den beställande kommunen letar då upp lämpliga praktikanter, stöttar dem och följer upp hur det går. Om arbetsmarknadsenheten inte hittar någon praktikant får leverantören vänta. Alternativt kan praktiken gå genom arbetsförmedlingen, till exempel om leverantören finns på en annan ort. De lokala leverantörerna har dock gärna tagit emot stöd från arbetsmarknadsenheten

Kraven har resulterat i anställningar och praktikplatser

Hittills har kommunerna ställt sysselsättningskrav i cirka 7 upphandlingar. Upphandlingscenter i Dalarna har inte sammanställt slutresultatet än, men här är några exempel på resultat:

- upphandling av arbetskläder: en praktikplats i butik
- upphandling av arbetskor: tre praktikplatser i butik
- upphandling av tvätttjänster: en anställning med lönestöd, och en praktikplats för transporten av kläderna
- upphandlingar av servicetjänster: fasta anställningar för flera personer som stod långt från arbetsmarknaden (Samhall vann flera av avtalen).

Viktigt med dialog och anpassningar till leverantörerna

Kommunerna har inte mött några negativa reaktioner från näringslivet. Exempel på framgångsfaktorer:

- För en dialog med leverantörerna, och anpassa kraven till exempelvis småföretagen.
- Involvera arbetsmarknadsenheten – det underlättar uppföljningen. Låt dem ansvara för kontakten med till exempel praktikanterna.

Umeå kommun – lyckad förankring hos näringslivet

Källa: Intervju med Pia Wangbergh, upphandlingschef.

Umeå kommun har upphandlat med sociala hänsyn sedan 2016. Kommunens upphandlingsbyrå är en inköpscentral som hör till kommunstyrelsen. De upphandlar och ger stöd i upphandlingar åt både de kommunala nämnderna och bolagen samt ytterligare sex kommuner i Västerbotten. De har också ett samarbetsavtal med Region Västerbotten. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar om större upphandlingar. De tar ställning till både upphandlingsdokument och tilldelning av kontrakt.

Korta fakta

Kravmodell: Sysselsättningskrav, oftast i form av dialogkrav.

Exempel på resultat: Cirka 15 praktikplatser, minst en anställning och en lärlingsplats för personer som stod långt från arbetsmarknaden.

Anbud från arbetsintegrerande sociala företag? Nej.

Planer på reserverade upphandlingar? Ja, en upphandling pågick vid intervjutillfället och det blir antagligen några fler.

Mål: 30 upphandlingar med sociala hänsyn 2017

Traditionellt har det funnits ett stort intresse för upphandling i Umeå kommun. Sedan 2015 har kommunen en strategi för upphandling med sociala hänsyn, som också gäller de kommunala bolagen. I strategin står

- vilken målgrupp kommunen vill nå: personer som står långt från arbetsmarknaden
- hur många upphandlingar med sociala hänsyn som kommunen ska genomföra: 20 upphandlingar 2016 och 30 upphandlingar 2017
- vilka interna kompetenser som krävs
- vilka områden upphandlingarna ska fokusera på.

Kommunen kom igång med upphandlingsarbetet i maj 2016. Inför 2018 tar kommunen fram en ny strategi, antagligen med högre ambitioner. Strategin har dock inte inneburit extra resurser.

Det var Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden som tog initiativ till upphandling med sociala hänsyn. Där ingår också kommunens arbetsmarknadsenhet, Viva kompetenscentrum. Representanter för arbetsmarknadsenheten och kommunens upphandlingsbyrå tog fram ett förslag på strategi, som förankrades på direktörsnivå och sedan beslutades av kommunstyrelsens arbetsutskott.

Krav på dialog om sysselsättning är etablerat – nu finns planer på fler skarpa sysselsättningskrav

Umeå kommun arbetar med sysselsättningskrav enligt följande modell:

1. Styrgruppen (representanter för arbetsmarknadsenheten och upphandlingsbyrån) har målet att träffa alla kommunens bolag och förvaltningar två gånger per år och gå igenom vilka upphandlingar som kan vara lämpliga att ställa sysselsättningskrav i. Styrgruppen har mandat att bestämma om man inte kommer överens.
2. Kommunen ställer framför allt dialogkrav i upphandlingsdokumenten.
3. Kommunen för dialog med den vinnande leverantören efter tilldelningen.
4. Kommunen dokumenterar dialogens resultat i ett tilläggsavtal till huvudavtalet.
5. Arbetsmarknadsenheten letar upp personer ur målgruppen som behöver praktik eller andra åtgärder, och som är lämpliga för leverantörens uppdrag.
6. Arbetsmarknadsenheten stödjer både praktikanten och leverantören för att praktiken ska fungera, och följer upp utvecklingen.

Aktuella tjänster har till exempel varit tjänster inom bygg och anläggning, korttidsuthyrning av fordon, städtjänster och tryckeritjänster.

Arbetet är väl förankrat i förvaltningarna, på den politiska nivån, i branschorganisationer och fackligt. När nu modellen är etablerad efter drygt ett år, kan kommunen tänka sig att börja ställa skarpa krav på anställning i form av kontraktsvillkor. De testade detta i två upphandlingar som pågick vid intervjutillfället.

Kommunen skulle också kunna utveckla upphandlingsmodellen genom att använda utvärderingskriterier. En leverantör som erbjuder mervärde genom att ta sociala hänsyn, skulle då kunna vinna utan att ha det lägsta priset.

Kraven har resulterat i 15 praktikplatser

Det finns ingen färdig utvärdering, men dialogerna om sysselsättning har till exempel resulterat i

- cirka 15 praktikplatser
- minst en anställning
- en lärlingsplats.

Kommunen har poängterat att kraven är en del av affären, för både leverantören och kommunen. Dialogerna har dock inte alltid lett till en konkret åtgärd.

Viktigt att skapa goda relationer med leverantörerna

En framgångsfaktor för Umeå kommun har varit att förankra arbetet med sociala hänsyn ordentligt innan upphandlingarna börjar. Tidigt i processen fanns en skepsis från leverantörerna, men de är nu positiva, efter att upphandlingsbyrån

- haft två stora informationsmöten
- ordnat frukostträffar
- deltagit i andras aktiviteter för att informera
- sökt upp företrädare för näringslivet på deras egna arenor.

Kommunen har också en mycket bra relation med Svenskt Näringsliv, och med företrädare för fackföreningarna och branschorganisationerna.

En annan framgångsfaktor har varit samarbetet mellan arbetsmarknadsenheten och upphandlingsbyrån. De två förvaltningarna fick börja med att lära känna och förstå varandras verksamheter.

Örebro kommun – testat krav på både sysselsättning och jämställdhet

Källa: Intervju med Katarina Crafoord, hållbarhetssamordnare.

Örebro kommun har haft riktlinjer för hållbar upphandling sedan 2014, där sociala hänsyn pekas ut som ett viktigt område. Sedan 2017 ska krav på sociala hänsyn vara norm i upphandlingarna.

Upphandlingsavdelningen är en del av kommunstyrelseförvaltningen. De ger också upphandlingsstöd till de elva andra kommunerna i Örebro län, och till kommunerna Arboga, Kungsör, Köping och Surahammar – så kallad inköpssamverkan. Kommunerna samverkar både i större ramavtalsupphandlingar för alla kommuner och i upphandlingar för delar av länet. I Örebro kommun finns också inköpssamordnare i varje kommunal förvaltning.

Korta fakta

Kravmodell: Sysselsättningskrav, oftast i form av dialogkrav. I en upphandling ställdes krav på jämställdhetsarbete.

Exempel på resultat: Anställningar och praktikplatser för långtidsarbetslösa.

Anbud från arbetsintegrerande sociala företag? Ja, till exempel i upphandlingar av härbärgesverksamhet och missbruksvård.

Planer på reserverade upphandlingar? Ja, om verksamheterna efterfrågar det. En upphandling är redan gjord.

Övergripande strategier och upphandlingspolicyn inkluderar sociala hänsyn

Sociala hänsyn ingår i flera av Örebro kommuns viktiga dokument, och det är politikerna som driver frågan.

- Örebro kommuns övergripande strategier och budget för 2017, beslutade av kommunfullmäktige, fastslår: "Att ta med sociala kriterier vid upphandlingen skall vara normen. Dessa kan exempelvis handla om arbetsmarknadsåtgärder, eller sociala åtaganden."
- Upphandlingspolicyn fastslår: "Upphandlingsprocessen ska säkerställa att inköp sker på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt."
- I "Riktlinjer för hållbar upphandling" från 2014 står att sociala hänsyn och den sociala ekonomin är viktiga när man ska upphandla hållbart.

- Kommunen har en rutin och en arbetsbeskrivning för sociala hänsyn i upphandlingar. Där beskrivs upphandlingsprocessen, rollfördelningen mellan upphandlingsavdelningen, arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsenheten, vilka krav som kan ställas samt syftet med sociala hänsyn i upphandlingar.

Krav på dialog om sysselsättning är vanligast

Inför varje upphandling av tjänster (men inte varor) prövar tjänstemännen på avdelningen om de ska ställa krav på sociala hänsyn. Gruppen som tar beslut består av sakkunniga, upphandlare och hållbarhetssamordnaren.

Kommunen kan använda formulerade krav på sociala hänsyn, utvärderingskriterier eller särskilda kontraktsvillkor. Ett krav kan till exempel vara att leverantören erbjuder sysselsättning till personer som står långt från arbetsmarknaden, särskilt långtidsarbetslösa, personer med funktionsnedsättning eller nyanlända. En form av sysselsättning kan vara praktikplatser för personer som går en yrkesutbildning.

Krav på dialog om sysselsättning är den vanligaste typen av krav. Då ska leverantören delta i en dialog när uppdraget startar, med representanter från arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsenheten samt hållbarhetssamordnaren och den ansvariga upphandlaren på upphandlingsavdelningen. Dialogen handlar om hur leverantören kan uppfylla kravet bäst. Man diskuterar lämpliga arbeten, möjliga rekryteringar och former för sysselsättning.

I några upphandlingar ställer kommunen också skarpa krav på anställningar och praktik. Leverantörerna får hjälp av arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsenheten att hitta kandidater till tjänsterna.

Krav på jämställdhetsarbete har testats

Örebro kommun har gjort en tjänsteupphandling inom området "bemanningstjänster chefer och specialistkompetenser" där de för första gången ställt krav på att leverantörerna redovisar sitt arbete med jämställdhet, att det finns en jämställdhetsplan.

Kraven har resulterat i anställningar och praktikplatser för långtidsarbetslösa

Kraven på sociala hänsyn har lett till anställningar och praktikplatser för långtidsarbetslösa. Kommunen hade inte gjort någon slutlig sammanställning vid intervjutillfället, men upphandlingsavdelningen höll på att ta fram nyckeltal som skulle visa utvecklingen och resultatet för upphandlingarna med sociala hänsyn.

Kommunen har till exempel ställt krav på sociala hänsyn i upphandlingar av

fastighetsentreprenörer, städtjänster, varutransporter, cirkulationstvätt, drift och skötsel av spår och leder, flyttjänster, naturvårdstjänster, beläggnings- och återställningsarbeten, grönyteskötsel, byggservicetjänster, elservicetjänster samt golv- och mattläggningstjänster.

Viktigt med nära dialog med leverantörerna

I början hade kommunen svårt att hitta rätt form för kraven, men tycker nu att dialogkraven fungerar. Framgångsfaktorer har varit att ha

- en nära dialog med branschen i förväg, så att kraven blir rimliga och relevanta
- ett positivt samarbete mellan arbetsförmedlingen, arbetsmarknadsenheten och upphandlingsverksamheten.

Kommunen har upplevt en positiv förväntan från leverantörerna – de verkar hålla med om att krav på sociala hänsyn i upphandlingar är bra.

Fler reserverade upphandlingar i framtiden?

Örebro kommun har också gjort en reserverad upphandling, som lett till avtal med fem arbetsintegrerande sociala företag. Företagen erbjuder arbetsträning eller praktik åt personer med försörjningsstöd och problem med missbruk eller kriminalitet, som står långt från arbetsmarknaden. Kommunen kommer att göra fler reserverade upphandlingar om verksamheterna efterfrågar den typen av avtal.

7 Exempel: Några kommuners arbete med reserverade upphandlingar

Falkenbergs kommun – reserverad upphandling av lokalvård

Källa: Intervju med Jesper Arnrup, upphandlare.

Falkenbergs kommun har genomfört en reserverad upphandling, som dock avbröts. Upphandlingsenheten är en del av kommunstyrelseförvaltningen och hör därmed till kommunstyrelsen.

Korta fakta

Upphandlad tjänst: Lokalvård.

Målgrupp för upphandling: Arbetsintegrerande sociala företag.

Exempel på resultat: Upphandlingen avbröts, men kommunen har dragit lärdomar för framtiden.

Upphandlingsordningen inkluderar sociala hänsyn

Falkenbergs kommun har en "upphandlingsordning" som säger att kommunen ska beakta sociala och etiska krav. Sociala hänsyn vid upphandling kan bland annat handla om anställningsvillkor, antidiskrimineringsklausuler och möjlighet till praktik.

Upphandling av lokalvård reserverades för arbetsintegrerande sociala företag

Vilka upphandlingar som ska reserveras avgörs av upphandlingsenheten, beställaren och arbetsmarknadsenheten, med slutligt beslut av nämnden för respektive upphandling. Kommunen har dock ingen modell för hur arbetet ska gå till.

Hittills har kommunen genomfört en reserverad upphandling, av lokalvård – ett uppdrag som bröts loss från ett större uppdrag. Upphandlingen riktade sig till arbetsintegrerande sociala företag som har som mål att integrera människor i samhälle och arbetsliv genom arbete och delaktighet. Initiativet kom från arbetsmarknadsenheten, men beställningen kom från servicenämnden.

Upphandlingen avbröts

Under annonseringstiden ställde Samhall frågan om de kunde räknas som ett arbetsintegrerande socialt företag. Den beställande förvaltningen definierade då arbetsintegrerande socialt företag mer specifikt: De använde definitionen i "Handlingsplan för arbetsintegrerande sociala företag" som beslutats av regeringen. Samhall uppfyllde inte kriterierna i denna definition.

Tre anbud kom in. Två av anbudsgivarna bedömdes inte uppfylla kriterierna för arbetsintegrerande socialt företag. Den tredje anbudsgivaren uppfyllde kriterierna, men anbudet låg en bra bit över tröskelvärdet för öppen upphandling. Kommunen hade annonserat upphandlingen som ett förenklat förfarande enligt LOU, och kunde därför inte teckna kontrakt med det arbetsintegrerande sociala företaget. Upphandlingen fick därmed avbrytas.

Vid intervjutillfället hade kommunstyrelsen ännu inte beslutat om kommunen skulle genomföra en ny reserverad upphandling.

Viktigt att avsätta tid till förstudie och dialog med leverantörerna

Det politiska beslutet att genomföra en reserverad upphandling kom sent. Kommunen hade därför inte tid att göra en förstudie av hur upphandlingen kunde gå till, och det fanns inga tidigare exempel att utgå från. Det hade behövts en ordentlig förstudie med fokus på dialog med branschen. Leverantörerna i kommunen var visserligen positiva till reserverad upphandling, men även de hade behövt mer tid för förberedelser.

En annan lärdom är att man behöver hitta rätt områden för reserverad upphandling, där de lokala leverantörerna är mogna att utföra ett kommunalt uppdrag, av en rimlig omfattning.

Söderhamns kommun – reserverad upphandling av fruktkorgar

Källa: Intervju med Sandra Stark, upphandlare.

Söderhamns kommun har genomfört en reserverad upphandling, och fler var på gång vid intervjutillfället. Kommunen ingår i ett kommunalförbund med nio andra kommuner i Gävleborg, som gör inköp och upphandlar åt medlemskommunerna. I varje kommun finns en samordnare som också beställer upphandlingar. Kommunalförbundets ledning består av en politiker från varje kommun.

Korta fakta

Upphandlad tjänst: Leverans av fruktkorgar.

Målgrupp för upphandling: Arbetsintegrerande sociala företag.

Exempel på resultat: En halvtidstjänst.

Motion om upphandling med sociala hänsyn 2017

Söderhamns kommun antog en motion som innebar att två upphandlingar skulle genomföras med sociala hänsyn under 2017. I januari tog upphandlaren Sandra Stark initiativ till reserverad upphandling tillsammans med kommunens inköpsamordnare, och de drev sedan processen. Det första steget var att se över vilka avtalsområden som behövde upphandlas och som kunde passa för reserverade upphandlingar.

De flesta upphandlingar går att reservera, enligt Sandra Stark, om man kvoterar en del av upphandlingen. Lämpliga områden är till exempel hushållsnära tjänster, lokalvård, trädgårdsarbete och fönsterputsning.

Upphandling av fruktkorgar reserverades för arbetsintegrerande sociala företag

Hittills har kommunen genomfört en reserverad upphandling. Den riktade sig till arbetsintegrerande sociala företag som skulle leverera fruktkorgar 1–2 dagar i veckan till fyra beställare: Söderhamns kommun samt två bolag och ett kommunförbund.

Kommunen arbetade på samma sätt som i andra upphandlingar, men hade mer dialog med leverantörerna. Kommunen informerade och erbjöd leverantörerna utbildning i att lämna anbud i en upphandling.

Fem arbetsintegrerande sociala företag deltog i dialogen ganska länge, och kommunen fick in två anbud. Två arbetsintegrerande sociala företag vann kontraktet tillsammans, ett som huvudleverantör och ett som underleverantör.

Fruktleveranserna gav halvtidstjänst – på sikt skapas fler jobb

Fruktleveranserna har hittills inneburit en halvtidstjänst. Dessutom har det arbetsintegrerande sociala företaget som vann kontraktet kunnat utöka sitt övriga tjänsteutbud. För att genomföra uppdraget behövde företaget nämligen skaffa transporttillstånd, och har nu kunnat börja hyra ut källsorteringstunnor till privatpersoner. På sikt kan företaget därmed ge fler sysselsättning.

Ett annat mervärde är att förvaltningarna får Kravmärkt frukt, trots att det inte var ett krav i upphandlingen.

Alla inblandade är mycket nöjda

Upphandlarna har saknat relevant information om hur man kan genomföra reserverade upphandlingar. Det finns ännu inga tydliga riktlinjer, erfarenheter eller domar. Men det var inte så komplicerat att genomföra upphandlingen, enligt Sandra Stark, och alla inblandade är mycket nöjda. De arbetsintegrerande sociala företagen kan också vinna andra upphandlingar, nu när de fått erfarenhet av att lämna anbud.

Upphandlingscenter i Dalarna – reserverade upphandlingar av arbetsträning och gardintvätt

Källa: Intervju med Karolina Gistö, upphandlare.

Upphandlingscenter i Dalarna upphandlar och gör inköp åt sex kommuner sedan 2013: Falun, Borlänge, Säter, Gagnef, Hedemora och Ludvika. En politiker från varje kommun sitter i en gemensam nämnd för upphandlingssamverkan. Två reserverade upphandlingar har genomförts i kommunerna, och en var på gång vid intervjutillfället.

Korta fakta

Upphandlade tjänster: Arbetsträning och gardintvätt.

Målgrupp för upphandling: Sociala företag som anlitar personer med funktionsnedsättning eller personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Exempel på resultat: Fler enkla jobb.

Mål: minst 10 upphandlingar med sociala hänsyn 2017

Den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan har beslutat att använda sociala hänsyn och reserverad upphandling för de samverkande kommunerna. Upphandlarna ska arbeta med frågorna med målet att antalet upphandlingar med sociala hänsyn ökar. Minst 10 upphandlingar skulle genomföras 2017. Det finns dock inga mål för antalet reserverade upphandlingar.

Målgrupp: personer med funktionsnedsättning och personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden

I annonsen anger kommunen att det är en reserverad upphandling enligt 4 kap. 18 § LOU, och att den riktar sig till sociala företag. Kvalificeringskraven är att

- anbudsgivaren har som verksamhetssyfte att jobba med social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning eller personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden
- minst 30 procent av anbudsgivarens anställda hör till målgruppen.

En ”vanlig” leverantör har alla möjligheter att uppfylla kvalificeringskraven genom att ändra lite i sin verksamhet.

Upphandlingar av arbetsträning och gardintvätt reserverades för arbetsintegrerande sociala företag

Upphandlingscenter i Dalarna har genomfört två reserverade upphandlingar, och en skulle snart annonseras vid intervjutillfället:

1. Falu kommun har upphandlat förberedande arbetsinsatser, arbetsträning och arbetsförmågebedömning till arbetsmarknads- och integrationsenheten. Kommunen satte ett fast pris för tjänsterna, och utvärderade anbuden efter enbart kvalitet. Leverantörerna fick beskriva sina tjänster och hur de skulle arbeta med deltagarna utifrån kommunens behov vid två fiktiva scenarier. De fick också presentera tjänsterna vid en intervju och svara på frågor. Kommunen bedömde sedan det samlade intrycket, och den leverantör som fick högst poäng vann.
2. Falu kommun har upphandlat tvätt av gardiner. Kommunen använde lägsta pris som utvärderingskriterium, och gav uppdraget till den enda leverantör som lämnade anbud.
3. Ludvika kommun skulle snart upphandla arbetsträning vid intervjutillfället.

Kommunerna och upphandlarna bestämmer tillsammans vilka reserverade upphandlingar som ska genomföras. Avgörande är också att det finns arbetsintegrerande sociala företag som kan leverera tjänsterna.

Viktigt att våga pröva – sociala hänsyn ligger i tiden

De reserverade upphandlingarna skapar ”en arena för enklare jobb”, enligt kommunen. Kommunens kostnader minskar när människor får hjälp att gå från aktivitetsstöd till arbete. Dessutom behöver kommunen sysselsätta så många som möjligt för att bevara välfärden och täcka upp för pensionsavgångar.

Exempel på framgångsfaktorer:

- Våga pröva! Det ligger i tiden att arbeta med sociala hänsyn. Det verkar vara mycket accepterat i kommunerna, särskilt av arbetsmarknadsenheterna.
- För en nära dialog med de arbetsintegrerande sociala företagen tidigt i processen, om vad de kan erbjuda och vad kommunen behöver. Lyssna på deras tankar om lösningar.
- Lägg kraven på en nivå som gör det möjligt för de arbetsintegrerande sociala företagen att delta i upphandlingen.
- Skriv enkla upphandlingsdokument.
- Tänk igenom vilka avtalsområden som kan vara lämpliga för arbetsintegrerande sociala företag.

Vindelns kommun – reserverad upphandling av lokalvård

Källa: Intervju med Martin Deverud, upphandlare på Umeå kommuns upphandlingsbyrå.

Vindelns kommun har ett samarbetsavtal med Umeå kommuns upphandlingsbyrå. Liksom fem andra grannkommuner kan Vindelns ansluta sig till Umeås ramavtalsupphandlingar för ett fast belopp. Vindelns anlitar också upphandlingsbyrån för vissa egna upphandlingar, och har genomfört en reserverad upphandling på det sättet. Det kan säkert bli fler, men kommunen har inga konkreta planer.

Korta fakta

Upphandlad tjänst: Lokalvård.

Målgrupp för upphandling: Företag som anställer personer med funktionsnedsättning.

Exempel på resultat: Arbete åt personer med funktionsnedsättning.

Upphandling av lokalvård reserverades för företag som anställer personer med funktionsnedsättning

Vindelns kommun har tidigare haft ett samarbetsprojekt med Samhall. När projektet avslutades skulle uppdraget upphandlas. 2016 föreslog därför politiker och tjänstemän en upphandling som skulle ge arbete åt personer med funktionsnedsättning. Tjänsten som upphandlades var lokalvård och enklare vaktmästartjänster i några av kommunens äldreboenden.

Upphandlingen genomfördes innan lagstiftningen om reserverad upphandling trädde i kraft, så kommunen använde inte termen reserverad upphandling. Men upphandlingen riktade sig till företag som i hög grad anställer personer med funktionsnedsättning som står utanför arbetsmarknaden: Kommunen ställde som ska-krav att minst 50 procent av den anställda personalen hade en dokumenterad funktionsnedsättning, med hänvisning till Arbetsförmedlingens kodning av funktionsnedsättning.

Utvärderingsmodell var bästa förhållande mellan pris och kvalitet. En högre andel sysselsatta med funktionsnedsättning innebar en högre utvärderingspoäng.

Två leverantörer lämnade anbud: TM rent och Samhall. En tredje leverantör överprövade upphandlingen eftersom de ansåg sig uteslagna på grund av kravet om anställda med funktionsnedsättning. Kommunen menade att vilket företag som helst kunde ha uppfyllt kravet om de vänt sig till arbetsförmedlingen för att rekrytera personer med funktionsnedsättning. Förvaltningsdomstolen i Umeå dömde till kommunens fördel. De ansåg att kravet gick att ställa och att upphandlingen var korrekt genomförd.

Uppdraget gick till Samhall, som bedömdes nå högre kvalitet och fick högre utvärderingspoäng än det andra företaget.

Viktigt att definiera målgruppen

Viktigt att tänka på i en reserverad upphandling är att definiera vilka som ingår i målgruppen för uppdraget, menar Vindelns kommun. Man kan ta hjälp av arbetsförmedlingen för att identifiera olika grupper utanför arbetsmarknaden. Senare kan arbetsförmedlingen också hjälpa till att rekrytera personer ur målgruppen.

Vänersborgs kommun – reserverad upphandling av utomhusstädning

Källa: Intervjuer med Anna Lindblom och Magnus Schönemann, upphandlare.

Vänersborgs kommun har genomfört en reserverad upphandling, och det blir antagligen fler. Kommunen har fyra anställda upphandlare, som gör alla upphandlingar utom direktupphandlingar och entreprenadupphandlingar, på uppdrag av beställande nämnder. Upphandlingsenheten är en del av kommunstyrelsekontoret, under kommunstyrelsen.

Korta fakta

Upphandlad tjänst: Utomhusstädning.

Målgrupp för upphandling: Leverantörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning eller av personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Exempel på resultat: Arbete åt personer med funktionsnedsättning.

Upphandlingspolicyn inkluderar sociala hänsyn

Vänersborgs kommuns upphandlingspolicy poängterar vikten av sociala hänsyn i upphandlingar, men nämner inte specifikt reserverade upphandlingar. Kommunen kan genomföra en reserverad upphandling på initiativ från en beställande verksamhet, som i sin tur kan ha fått uppdraget från politikerna. En upphandlare kan också ge förslag på form och krav för en reserverad upphandling under tiden hen arbetar med ett upphandlingsdokument.

Upphandling av utomhusstädning reserverades för arbetsintegrerande sociala företag och liknande leverantörer

Hittills har kommunen genomfört en reserverad upphandling. Den gällde städning av offentliga utemiljöer: gatuhållning, grönyteskötsel och städning av offentliga toaletter. Uppdraget kom från samhällsbyggnadsförvaltningen, som hade ett mål i sin mål- och resursplan om att genom upphandling verka för att personer som har svårt att nå ut på arbetsmarknaden ges möjlighet till sysselsättning. Detta skulle vara ett sätt att stärka personerna i deras strävan efter tillsvidareanställning. Genom att reservera upphandlingen kunde samhällsbyggnadsförvaltningen nå målet.

Upphandlingen genomfördes som öppet förfarande enligt LOU. I upphandlingsdokumenten formulerade kommunen kvalificeringskravet så här:

Dessa kontrakt är reserverade för leverantörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning eller av personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Detta med stöd i LOU 4 kap 18 §. Exempel på vilka leverantörer som kan vara aktuella som anbudsgivare är så kallade arbetsintegrerande sociala företag. En förutsättning för att en leverantör ska kunna delta i upphandlingen är att minst 30 procent av dem som sysselsätts hos leverantören är personer med funktionsnedsättning eller personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. På anmodan av upphandlande myndighet ska anbudslämnare lämna lämpligt dokument som visar att detta krav är uppfyllt.

Kommunen ville att alla som kunde uppfylla kravet skulle kunna lämna anbud, men antog att arbetsintegrerande sociala företag hade störst möjlighet att uppfylla kravet.

Kommunen använde några mer öppna formuleringar i upphandlingsdokumenten än vanligt för att göra det möjligt för fler att lämna anbud, efter synpunkter från en person med stor kännedom om arbetsintegrerande sociala företag. De skrev till exempel "företagsform" i stället för "bolagsform" under kravet på registreringskyldighet. De skrev också att den upphandlande myndigheten har tolkningsföreträde vid bedömningen av om leverantören uppfyller kravet på finansiell styrka.

Kommunen fick in två anbud, men ingen av leverantörerna var kvalificerade. Upphandlingen gick då över i förhandlat förfarande: Den ansvariga upphandlaren kontaktade ett arbetsintegrerande socialt företag som man trodde skulle kunna uppfylla kraven, och bad om ett anbud. Företaget lämnade anbud och fick uppdraget.

Viktigt att stötta leverantörerna i anbudsprocessen

Enligt Vänersborgs kommun är följande bra att tänka på i en reserverad upphandling:

- Arbetsintegrerande sociala företag (liksom andra småföretag) har ofta ingen erfarenhet av upphandling. Det är därför önskvärt att utbilda dem om hela upphandlingsprocessen innan de ska lämna anbud. Upphandlaren behöver också vara tillgänglig för att svara på frågor under processen, och systemleverantören kan behöva svara på rena systemfrågor, till exempel frågan om anbudet har lämnats in korrekt.
- Ibland är det bra att dela upp ett kontrakt i mindre delar, för att fler arbetsintegrerande sociala företag ska kunna lämna anbud.
- Det kan vara svårt att avgöra om en anbudsgivare är kvalificerad, eftersom det inte finns någon certifiering av arbetsintegrerande sociala företag. Anbudsgivaren behöver därför andra lämpliga dokument som visar att den uppfyller kraven i den reserverade upphandlingen.

8 Läs mer om upphandling och sociala hänsyn

Publikationer från Tillväxtverket:

”Anbudsskolan” – ett utbildningsmaterial om upphandling och att lägga ett bra anbud.

”Upphandla med sociala hänsyn: En guide för kommunpolitiker och offentliga inköpare”

”Upphandlingsguide: Att använda sociala hänsyn i offentlig upphandling – nuläge och exempel på tillämpning”

”Företagens medverkan i offentlig upphandling: Företagens villkor och verklighet 2014”

Alla Tillväxtverkets publikationer kan hämtas från www.tillvaxtverket.se, information finns också på www.verksam.se.

Publikation från EU-kommissionen:

”Socialt ansvarsfull upphandling – en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling”

<http://socialhansyn.se/wp-content/uploads/2014/06/EU-Socialt-ansvarsfull-upphandling-Kommissionen.pdf>

Upphandlingsmyndigheten:

På Upphandlingsmyndighetens webbplats finns information om allt som har med upphandling att göra, och bra information om upphandling med sociala hänsyn. Upphandlingsmyndigheten har ännu inte beslutat att ta fram en mer fördjupad vägledning i reserverad upphandling, men medarbetarna delar gärna med sig av sin kunskap. Du kan ställa frågor via webben eller telefon.

I sitt nationella ESF-projekt kommer Upphandlingsmyndigheten också att kartlägga goda exempel på reserverade upphandlingar, och arbeta med upphandlande myndigheter för att få till stånd reserverade upphandlingar. www.upphandlingsmyndigheten.se

Kontakta Upphandlingsmyndigheten eller Tillväxtverket om du har frågor!

Tillväxtverket

Swedish Agency for Economic
and Regional Growth

Tel 08-681 91 00
tillvaxtverket.se

Tillväxtverket stärker Sverige genom att stärka företagens konkurrenskraft

Vi skapar bättre förutsättningar för företagande och bidrar till attraktiva regionala miljöer där företag utvecklas. Våra verktyg är kunskap, nätverk och finansiering: Kunskap om företag och regioner. Nätverk för effektiv samverkan. Och finansiering som stärker näringslivet. Tillväxtverket är en myndighet under Näringsdepartementet med 400 anställda och med kontor på nio orter.

