

# Social Hänsyn Förstudie

## ekonomiska effekter för köpare och leverantör

### **Bakgrund och omfattning**

Göteborgs Stad har etablerat en stödfunktion, med placering på Upphandlingsbolaget, för arbetet med social hänsyn i offentlig upphandling. Arbetet startar som ett pilotprojekt som pågår under två år och därefter utvärderas.

Uppdraget är att arbeta fram en modell för Göteborgs stads arbete med ökad social hänsyn i offentlig upphandling i bred samverkan med stadens organisationer, marknaden, branscher och samverkansparter.

Stödfunktionen har i sin utformning av modellen tittat på stödbehov under hela upphandlingsprocessen och under utförandeperioden av tjänsterna. Så här långt har stödbehovet identifierats att finnas hos upphandlande parter inom stadens förvaltningar och bolag, marknaden och branschens leverantörer samt de som är ansvariga för deltagare som tillhör den prioriterade målgrupperna som ska komma ifråga för resultatet av krav på sociala hänsyn i upphandlingar.

Undersökningen beträffande ekonomiska effekter beställdes av Upphandlingsbolaget i Göteborgs Stad och begränsning av omfattningen var beslutad till 150 arbetstimmar inklusive intervjuer, analys, workshop, dokumentation och slutpresentation för styrgrupp. Faktiskt nedlagd tid blev cirka 60 timmar. Orsak till att antalet blev lägre var bland annat på grund av att antalet genomförda intervjuer i förhållande till planerat antal blev betydligt färre. Detta orsakades av otillgänglighet av de som skulle intervjuas, påsklov etc., i det tidsfönster som fanns tillgängligt mellan studiens uppstart och slutrapportering i styrgrupp.

I de inledande diskussionerna mellan projektledare som agerade i rollen enmansutredare och uppdragsgivaren bestämdes tidigt att basera undersökningen på intervjuer och om tiden medgav skulle en workshop med deltagare ur projektgruppen genomföras.

### **Syfte och mål samt förutsättningar för studien**

Syftet med förstudien var ursprungligen att utarbeta ett underlag för att i framtiden möjliggöra mätningar och beräkningar av nettoutfallet av affären utifrån upphandlings- och leverantörsperspektiv.

Effektutvärderingen skulle göras som en första ansats och om möjligt ge en uppfattning om underliggande faktorer för att därur åstadkomma en översiktlig prognos över framtida utveckling vid ökade upphandlingsvolymerna med Social Hänsyn.

Under hand visade yttre omständigheter för studien som till exempel bristande mängd data och underlag att ytterligare avgränsning av målet med studien behövde göras. Datamängden var alltför liten på så sätt att antalet slutförda upphandlingar som kunde effektundersökas var alltför få (speciellt eftersom ett visst bortfall också kunde

förväntas). I övrigt begränsades studiens möjligheter av en kort kalendertid mellan start och slutrapportering med tillägg för de begränsningar som nämnts under bakgrund.

Ovanstående medförde hinder att i studien skapa en beräkningsmodell och få den verifierad empiriskt via prövning på genomförda upphandlingar. Att utifrån en testad ekonomisk modell genomföra prognoser av framtida utfall på ekonomiska effekter var därmed inte möjligt med gällande förutsättningar.

En löpande diskussion om en rimlig ambitionsnivå i förhållande till förutsättningarna hölls med uppdragsgivaren och slutligen begränsades målsättningen till att presentera ur undersökningen framtagna hypoteser och av intressenter uppfattade ekonomiska effekter samt föreslå ett fortsatt arbete för att skapa mera underbyggda data och förutsättningar för kvantitativa och statistiskt signifikanta studier i framtiden.

Det slutligen beslutade målet med förstudien blev att identifiera de 3-5 viktigaste områden där ytterligare underlag behöver samlas in och analyseras vidare beträffande ekonomiska effekter av Social Hänsyn vid upphandling.

Dessutom lades det till målet att vägleda uppdragsgivaren i ett eventuellt fortsatt arbete, till exempel hur Göteborg Stad kan pröva de av förstudien framlagda hypoteserna samt hur kvantifiering av effekterna kan genomföras. Vidare gavs råd om en proaktiv *datainsamling* för kommande mätningssändamål. Göteborg stad har nu tillfälle att genomföra en processpåverkan som gynnar framtida önskemål om mätningar.

Samhällsekonomiska effekter samt påverkan på myndigheter (t.ex. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen) omfattades inte av förstudien.

### **Metod och metodval**

Förstudien var i sin helhet en kvalitativ undersökning vilket beslutats av två skäl. Dels var den tillgängliga tidsrymden för kort för att genomföra en mera omfattande undersökning och dels var underlagen i form av datamängd från genomförda SH-upphandlingar inte tillräckligt stort för en breddundersökning. Även om samtliga genomförda SH-upphandlingar hade blivit föremål för undersökning och analys menar projektledningen att förväntat bortfall genom otillräcklighet i dataunderlag skulle reducera underlagens omfattning signifikant och göra en kvantitativ analys omöjlig genom utebliven tillförlitlighet.

### **Genomförande**

Första delen av förstudie arbetet var förberedelser det vill säga faktainläsning, intervjubokningar och korta möten med uppdragsgivaren för att ytterligare planera detaljer och arbetssätt. Uppdragsgivaren föreslog intervjuer med olika typer av intressenter, det vill säga både leverantörer som deltagit i upphandlingar och inköpande organisationer. Det faktum att upphandling med social hänsyn ännu inte nått stora volymer så är antalet inblandade beslutsfattare begränsat. Det medförde att fall-intervjuade individer inte bara var del av gruppen intervjuade utan dessutom i den workshop som genomfördes i arbetsgruppen. Några av dem medverkade senare mötet med styrgruppen som adjungerade. Sammantaget kan denna begränsning i antal personer som varit inblandade i olika skeden riskera att påverka resultatet av studien. Denna påverkan har inte analyserats vidare men kan vara värd att påpeka.

Intervjuer gjordes under studien med representanter från Göteborgs Stads Bostadsaktiebolag, Tuve Bygg AB, Familjebostäder AB, Framtiden AB och Byggnadsaktiebolaget Tornstaden. Dessutom intervjuades självfallet personal på Upphandlingsbolaget inom Göteborgs Stad i egenskap av uppdragsgivare.

Studiens resultat är till stor del baserad på sammanställning och analys av ovanstående intervjuer som gjordes i en förtroendefull anda samt resultat från en avslutande workshop.

Workshopen som hölls syftade främst till att i grupp granska och analysera de uppkomna uppfattningarna ifrån intervjuerna. Detta gjordes med framgång men det bör nämnas att det fanns intervjudeltagare som medverkade i workshopen. Utöver analys och diskussion om det redan framkomna resultatet kompletterade workshopdeltagarna innehållet genom att tillföra ytterligare några aspekter av ekonomiska effekter som de ansåg föreligga. En enklare form av rangordning genomfördes under workshopen av de effekter som listats beträffande risk och omfattning men vi bör påminna oss om att det är en rangordning av icke prövade hypoteser. Därmed kan rangordningen inte kan ligga till grund för någon faktisk slutsats.

## **Resultat**

I nuläget finns det för alltför litet underlag för att kunna göra varken en fullständig analys eller någon tillförlitlig prognos. Nedanstående presenterade resultat ska tolkas som indikativa då det i första hand framkommit genom intervjuer, diskussioner och kvalitativ analys. För att ge underlag för beslut eller likande krävs en längre och mer omfattande kvantitativ studie.

### Leverantörseffekter

Hos medverkande leverantörer fanns en oro och en uppfattning om svårigheter att i praktiken hantera matchningen av den genom upphandlingen anskaffade kompetensen emot arbetsuppgifter i leverantörens verksamhet. Detta menade leverantörerna var en risk som var ökad då inte den ordinarie processen före rekrytering användes. De menade att anställningar i ordinarie process och genom det urval som vanligtvis blev tillgängligt medförde nyanställda med en bredare och mera solid kompetens. En sådan skillnad kan öka flexibiliteten för arbetsgivaren vid olika typer av händelser och följaktligen minska flexibiliteten vid Social Hänsyn. Exempel som diskuterades var att t.ex. yttre omständigheter kan ändra förutsättningarna för en planerad arbetsinsats efter genomförd rekrytering. Exempel på sådana förändringar är att antalet erforderliga timmar kan minska, uppgifternas karaktär och krav på förkunskaper kan öka. Individer som anställts för en alltför specifik situation och uppgift utan det bredare och långsiktigare perspektivet kan i ett sådant läge vara svårare att placera om.

För vissa leverantörer och i samband med stora eller flera upprepade upphandlingar med Social Hänsyn sågs dessutom av några en viss risk för en *mättnad*, det vill säga en ovilja att rekrytera ytterligare medarbetare genom upphandling. En sådan mättnad hos en leverantör sades kunna uppstå då andelen rekryterade på detta sätt under en kortare period blivit oproportionerligt stor och kanske har eventuella påverkans effekter i verksamheten blivit påtagliga. I diskussionerna var det inte uppenbart på vilket sätt detta skulle skilja sig åt ifrån en annan situation med stora rekryteringsvolymer, på

vanligt sätt, som medfört en hög andel oerfarna i arbetslaget men flera såg ändå en skillnad.

De ovanstående uppfattade effekterna som identifierats har alla potentiellt en negativ ekonomisk påverkan på en leverantör. I intervju- och analysarbetet framkom en bild för utredaren att samtliga leverantörer avsåg att bibehålla samma lönsamhetskrav i verksamheten även vid upphandling med Social Hänsyn vilket implicerar att leverantörernas kostnader över tiden blir till ökade inköpspriser och kostnad för upphandlande enheter. Det är utredarens uppfattning att kostnader inte alltid först behöver materialisera sig hos en leverantör för att detta ska ske utan att även en befarad kostnad, det vill säga en risk, kan generera ett prispålägg vid upphandlingen. Naturligtvis avgörs genomslaget av sådana effekter av konkurrenssituationen i det aktuella fallet. I många fall kan sådana effekter betraktas främst utifrån geografi och branscher.

### **Effekter på upphandlande enhet**

Identifierade leverantörseffekter, kostnader, som befarades av intervjuande intressenter är i första hand ökade kostnader för kvalitetsbrister i tjänsteleveransen.

Kvalitetsbristkostnader är komplexa och ibland svåra att identifiera på grund av de orsak-verkan samband som uppstår. Inte sällan kan en kvalitetsbrist ge upphov till en kostnad både långt senare och på ett oväntat sätt. Ett belysande exempel är brister i arbete vid husbyggnation som senare ger byggföretaget problem i form av skadeståndsanspråk för indirekta skador. En illa utförd installation eller isolering ger eventuellt risk för fuktskador som kan leda till mögelangrepp.

Varför kvalitetsbrister förväntas öka i samband med upphandling med Social Hänsyn kunde inte helt klarläggas i analysen då just den risken först framkom under genomförd workshop sent i studien. I skrivande stund är utredarens bild av problemet att det rör sig om underskattning av handlednings- eller introduktionstiden som av flera intervjuade anses vara längre vid upphandlingstypen.

### **Förslag till fortsatt arbete**

De faktiska effekterna bör verifieras i en mera omfattande studie. För att underlätta för en sådan studie bör mätningar, till exempel obligatoriska web-enkäter finnas som en del av upphandlingsprocessen. Att samla data tar tid och förslås därför startas redan nu.

En djupare och statistiskt underbyggd analys ger Göteborgs Stad en möjlighet att säkerställa en sakligare diskussion om de ekonomiska effekterna.