



Social hänsyn i offentlig upphandling.
Pilotprojekt Göteborgs stad.
UTVÄRDERING. SLUTRAPPORT. AUGUSTI 2015.

Sammanfattning

Under två års tid har några förvaltningar och bolag i Göteborg utprovat hur man kan ställa krav på social hänsyn i upphandling, med syfte att öppna arbetsmarknaden för fler. Resultatet är en arbetsordning som nu lämnas över till staden för att kunna implementeras i full skala. Ett glädjande resultat är också att många genom detta har fått anställning. Den här rapporten berättar mer om resan och vilka råd som nu kan lämnas till staden i dessa frågor, inför framtiden.

Gunnar Svensson. Integratia AB.

INNEHÅLL

Sammanfattning	3
Bakgrund.....	5
Inledning – vad handlar det om?	5
Kort om Social hänsyn och varför.....	5
Projektets syfte och mål.....	6
Utvärdering – uppdrag, form, tidigare rapporter.....	7
Process och resultat - arbetets utveckling från idé till leveransklar modell	9
Varför social hänsyn – om att skapa	9
Hur kan man ställa krav på social hänsyn – om att skapa	10
Kommunikation på kors och tvärs – verktyg för förståelse, förtroende och engagemang	10
Resultat: Arbetsordningen som togs fram	11
Fler resultat: Anställningar	13
Sammanställning anställningar 2014-08-01—2015-07-06	13
Resultatet sett ur en leverantörs och en nyanställds perspektiv	14
Kvalitetssäkring för att öka förtroendet.....	15
Effekter ur individperspektiv och samhällsnytta	15
Effekter på affären	16
Projektaktörer tittar i backspegeln och spanar in i framtiden – tankar och reflektioner.....	17
Styrkor och framgångsfaktorer.....	17
Förbättringsområden och utmaningar	18
Viktigaste resultaten.....	18
Förståelse, förtroende, engagemang – hur skapas och förstärks det?.....	18
Framåt – råd till staden inför implementering	19
Styrgruppens rekommendationer inför framtida implementering.....	20
Analys kring process och måluppfyllelse	23
reflektioner kring Resultat och effekter	23
genomarbetat och kvalitetssäkrat modellförslag.....	24
Ytterligare åtgärder för att maximera måluppfyllelse och effekter	25
Kontinuerlig Riskanalys – en del i kvalitetssäkringen	25
När vi bidrar och får tillbaka – om att skapa	26
Framåt Inför implementering - framgångsfaktorer att bygga vidare på.....	28
Tillägg utifrån information och synpunkter vid styrgruppsmöte 2015-08-19.....	30
Fortsatt hantering av frågan i staden	30
Synpunkter och reflektioner från styrgruppen på utvärderingsrapporten	30
Informanter i fokussamtal och intervjuer	32

SAMMANFATTNING

Social hänsyn i upphandling handlar om hur upphandling kan bli ett medel för att nå samhällliga mål. I Göteborg har sedan flera år tillbaka Social hänsyn funnits med som ett prioriterat mål i stadens budget. Motiven är framförallt arbetsmarknadsmässiga. För att öka måluppfyllelse inrättades hösten 2013 ett pilotprojekt som under två års tid hade uppdraget att *”arbetsordning i offentlig upphandling i bred samverkan med stadens organisationer, marknaden/branscher och samverkansparter”*. Tre förvaltningar – Trafikkontoret, Park- och Naturförvaltningen samt Lokalförvaltningen - och tre bolag - Higab, Älvstranden Utveckling AB samt Framtiden AB - kom att ingå i projektet.

Projektet lämnar nu efter fullgjord projekttid över till staden, inför beslut om implementering, en modell eller ”arbetsordning” som termen är, för att betona möjligheter till variation samtidigt som den vill vara gemensam och sammanhållande.

Utvärderingen har två syften: dels att vara ett lärandestöd under själva processen, dels att titta på måluppfyllelsen i projektet. Tidigare under projekttiden har två rapporter lämnats, en introduktionsrapport sommaren 2014, som tar upp framgångsfaktorer och utmaningar så långt i projektet, vidare en halvtidsrapport december 2014, som uppmärksammar projektresultat i halvtid och har ett särskilt fokus på upphandlingsprocessen, samt den här slutrapporten, som både ser på processen i sin helhet och på måluppfyllelsen.

Projektet har kontinuerligt lagt stor vikt vid kommunikation och dialog, dels genom projektledarnas många möten med projektets olika parter, med referensgrupper och intressenter av olika slag, dels genom en informativ hemsida, www.socialhansyn.se med både riktad information till olika intressenter, dels en mängd reportage.

Arbetsordningen som tagits fram omfattar två faser – planeringsfas och genomförandefas. Den beskriver processen i dessa faser för de tre huvudaktörerna upphandlande enheter, målgruppsansvariga i stadsdelar/kompetenscentra samt leverantörer. Projektrapporten beskriver utförligt själva arbetsordningen. Utvärderingen lägger tyngdpunkt på intressenternas synpunkter under och efter processen, deras tankar om bland annat framgångsfaktorer och utmaningar, samt deras råd inför en kommande implementering i staden. Vidare ger utvärderingen en analys av måluppfyllelse, samt reflektioner och råd inför kommande implementering. Arbetsordningen är genomarbetad och kvalitetssäkrad, dels genom den juridiska kompetensen hos processägaren, dels genom ett intensivt arbete i projektets operativa arbetsgrupp och dess styrgrupp. Projektmålet kan därför anses väl uppfyllt.

Även om arbetsordningen var huvudmålet har, som ett resultat av projektet, 49 personer anställts fram till och med början av juli 2015. Läger man till dem som är under rekrytering, uppstart eller annonsering är antalet drygt 120.

Förutom den externa lärandeutvärderingen som alltså följt projektet under större delen av projekttiden, har två olika utvärderingar med specialinriktning beställts och utförts av två olika externa konsulter. En har varit en socioekonomisk effektanalys baserad på de 39 individer som hade fått anställning vid tidpunkten för utvärderingens genomförande. Den andra har varit en effektutvärdering med fokus på affären. Slutsatsen av den förra är att utanförskap leder till ofantliga samhällskostnader, därför är långsiktiga sociala investeringar som denna, oerhört viktiga ur ett samhällsperspektiv, men även sett till individperspektivet. Effektutvärderingen på affären, har inte kunnat identifiera några konstaterade egentliga negativa effekter, varken hos upphandlande enheter eller hos leverantörer, däremot befarade: matchning mellan kompetens, anställd genom social hänsyn, och företagets behov, samt mättnad, dvs att antalet rekryterade via social

hänsyn blir oproportionerligt stort. Upphandlande enhet identifierar kvalitetsbrister i tjänsteleveransen som en befarad effekt.

Bland de styrkor och framgångsfaktorer som nämns av projektets egna aktörer – styrgrupp, målgruppsansvariga i arbetsgrupp, projektledare m fl – är samarbetet parterna emellan ett sådant viktigt kitt. Den juridiska kompetensen hos projektägaren betonas av flera, liksom organisationen med en stödfunktion som erbjudit praktiskt och konkret stöd. Det politiska målet och de högt ställda politiska ambitionerna har varit en viktig drivkraft i arbetet. Den omfattande kommunikationen, inte minst de goda berättelserna om vad kravet på social hänsyn har betytt i det enskilda fallet och hur det har gått till att ställa det, har också varit betydelsefullt.

Bland förbättringsområden nämns också organisatoriska inslag – kommunikation mellan processägare och beställare, liksom roll för styrgrupp resp arbetsgrupp var oklara till en början. Mandatet har skiftat bland dem som suttit i styrgruppen, ibland har tilliten brustit och det hade funnits behov av att förstärka arbetet i arbetsgruppen tidigare.

Det viktigaste resultatet är att projektet fått fram en kvalitetssäkrad och arbetsmarknadspolitiskt genomtänkt modell eller arbetsordning, och att dessutom nöjda personer fått anställning, och man även fått nöjda leverantörer och upphandlare.

När aktörerna nu ger råd till staden inför implementeringen betonar de signalgivningen som betydelsefull – det är viktigt med ett tydligt politiskt beslut, som kan ge stöd både för att driva ett fortsatt uppdrag och för bolag och förvaltningar att veta vad som förväntas. Det entydiga rådet är att en stödfunktion bör finnas med placering på Upphandlingsbolaget.

I utvärderarens analys betonas den goda måluppfyllelsen med ett genomarbetat och kvalitetssäkrat modellförslag, samtidigt som variationerna varit stora inom de ingående bolagen och förvaltningarna i hur väl man lyckats både att ställa krav på social hänsyn i upphandling och vilka resultat i form av anställningar detta lett till. Två av bolagen i pilotprojektet sticker ut i positiv bemärkelse – Framtiden AB och Higab. Utvärderingen uppmanar och utmanar organisationerna i att våga satsa för att få tillbaka. I projektets måldokument har funnits tre kärnord, som också utvärderingen följt: förståelse, förtroende, engagemang. Om vi som organisationer ska växa i detta behöver vi fylla på med kunskap för att få förståelse, ge förtroende för att också få tillbaka. Då växer engagemanget. Det är den nyckeln som också lämnas över till staden som ett råd inför framtiden.

Avslutningsvis tar utvärderingen fasta på några framgångsfaktorer som blir råden till staden inför implementering: en stödfunktion behöver finnas, för kvalitetssäkring, samordning och kommunikation. Den bör med fördel placeras på UHB, men i nära samverkan med målgruppsansvariga. En styrgrupp bör finnas, det är ett gott förslag att Strategiforum får denna funktion. Arbetet bör fortsatt följas upp och utvärderas. För att öka förståelsen behövs omfattande utbildningsinsatser, liksom produktion av handledningsmaterial. Utvärderingen föreslår också att stimulera samverkan genom särskilda tillfällen för erfarenhetsutbyte med kompetensstärkande inslag. Dialogen med målgrupp och branscher är viktig, liksom att ta vara på den omfattande kompetens som finns på området i staden. En fortsatt politisk tydlighet i beslut och målformuleringar är avgörande för en fortsatt positiv utveckling på området.

BAKGRUND

INLEDNING – VAD HANDLAR DET OM?

Begreppet Social hänsyn dyker upp allt oftare och Social hänsyn som ett arbetsmarknadsverktyg i upphandling har debatterats både av politiker och i olika media under våren 2015. Göteborg har nämnts ett stort antal gånger i den här debatten. I sommar deltog stadens pilotprojekt tillsammans med ansvariga på Upphandlingsbolaget i Almedalen. Under året har Göteborgs arbete på området lyfts i ett flertal olika större events. Vad är det som har hänt? Och vad handlar Social hänsyn om? Hur ser resan ut för pilotprojektet Social hänsyn i upphandling, som pågått under närmare två års tid. Och vilka tankar och förslag finns för hur det här kan tas omhand och tas vidare, implementeras?

Den här rapporten ska ta dig med på den resan. Du kommer att få en del svar men också en hel del frågor, som behöver fortsatt reflektion, för att sedan leda till handling. Mycket har hänt, mycket återstår. Utvärderingsrapporten vill, tillsammans med projektets egen rapport, dokument och yttranden från projektägare, vara ett bidrag i den kommande beslutsprocessen kring vad som nu ska ske i Göteborgs stad på området Social hänsyn i upphandling.

KORT OM SOCIAL HÄNSYN OCH VARFÖR

Social hänsyn i upphandling handlar om hur upphandling kan bli ett medel för att nå samhälleliga mål, en hävstång för ett arbetsliv med lika rättigheter och möjligheter för alla, hur krav i samband med upphandling kan bidra till högre kvalitet i arbetslivet och till att arbetslivet faktiskt öppnas för fler.

Möjligheten att ta social hänsyn vid upphandling har i EUs regleringar av offentlig upphandling funnits ända sedan 2001. Men i Sverige är social hänsyn i upphandling fortfarande relativt nytt.

I introduktionsrapporten gavs en bakgrundsbeskrivning av termen ur ett EU-perspektiv och något om utvecklingen på ett nationellt plan, där lagstiftningen på området gått från ett "kan" till ett "bör" när det gäller möjligheten att använda social hänsyn i upphandling.

Definitionen av termen och vad den kan innebära ges i EU-kommissionens skrift *Socialt ansvarsfull upphandling – en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling* (2010). Innebörden är bred och innehåller förutom sysselsättnings-/anställningsmöjligheter bland annat också att tillgodose lika rättigheter, tillgänglighet, etisk handel, hållbarhet och social integration.

I Göteborg har sedan flera år tillbaka Social hänsyn funnits med som ett prioriterat mål i stadens budget. Motiven är framförallt arbetsmarknadsmässiga: *"Staden kan också underlätta för personer långt ifrån arbetsmarknaden att få jobb och praktik genom att ta sociala hänsyn i stadens omfattande upphandlingar."* (Ur Budget 2014)

Göteborg har hämtat idéer och inspiration från stadsdelen Newham i London där man sedan lång tid bedrivit ett effektivt arbetsmarknadsarbete genom att i upphandling och markanvisning ställa krav på social hänsyn, även om upplägget på hemmaplan har blivit ett annat. Både medarbetare i stadsdelar och på Upphandlingsbolaget, politiker och tjänstemän på strategisk nivå liksom fackliga ombudsmän har deltagit i studieresor till London. Starten för detta arbete skedde inom ett dåvarande ESF-projekt, Storstadsintegration

och dess delprojekt The Bridge. Det vi nu ser och rapporterar är alltså en omfattande implementering av en idé som växte fram ur ett socialfondsprojekt.

PROJEKTETS SYFTE OCH MÅL

För att ge tryck i frågan och skapa möjligheter till ökad måluppfyllelse av det politiska målet att 50% av alla tjänsteupphandlingar ska ske med social hänsyn, beslutades, efter förslag från Stadsledningskontoret att *”en stödfunktion inrättas som ska ge efterfrågat stöd, visa på arbetsmetoder samt följa upp arbetet. Den ska stödja förvaltningar, bolag och näringsliv”*.

1 sept 2013 startade projektet med det fullständiga namnet *Pilotprojektet för Stödfunktion - social hänsyn i offentlig upphandling – en modell för Göteborgs Stad*. Det beslutades pågå i två år, fram till den 31 aug 2015. Enligt projektdirektivet är uppdraget att *”arbeta fram en modell för Göteborgs stads arbete med social hänsyn i offentlig upphandling i bred samverkan med stadens organisationer, marknaden/branscher och samverkansparter”*.

Två förvaltningar – Trafikkontoret och Park- och Naturförvaltningen – samt två bolag – Higab och Älvstranden Utveckling AB – beslutades ingå i pilotprojektet. Utöver dessa tillkom ytterligare en förvaltning – Lokalförvaltningen – samt ett bolag – Framtiden AB med sina ingående dotterbolag, förutom Gårdstensbostäder. Upphandlingsbolaget (UHB) som är processägare för det politiska målet fick också uppdraget att etablera och ansvara för stödfunktionen.

Det långsiktiga syftet med arbetet är att *”Göteborgs stad satsar på social hänsyn i offentlig upphandling för att främja kompetensförsörjning och en social och ekonomisk hållbar utveckling av staden”*. Det övergripande målet uttrycks i projektplanen *”att i samverkan, med projektinsatser utifrån ett hela-staden-perspektiv, stärka integrationsprocessen i Göteborg. Projektinsatserna ska leda till inkluderande bemötande, ökat förtroende för offentliga myndigheter och fler i arbete och sysselsättning”*.

Tidigt i processen anordnades en första LFA-workshop¹ och som ett resultat av den utformades projektmål och delmål. Projektmålet uttrycks *”Framtagen gemensam modell för Göteborgs stad med social hänsyn i offentlig upphandling. Genom krav på social hänsyn i upphandlingar skapas ökade möjligheter till anställning för målgrupperna i projektet”*.

I LFA-workshops har också delmål och indikatorer tagits fram. De tre delmålen handlar om Kommunikation, Styrning och Organisation/Samverkan. Nyckelbegrepp är Förståelse, Förtroende och Engagemang. De begreppen ska genomsyra både projekt och organisationer, en förutsättning för att ge hållbarhet och uthållighet i frågan, i sin tur en förutsättning för en långsiktig och god implementering i hela staden. Rapporten kommer att följa utvecklingen av de här bärande begreppen.

Syftet med pilotprojektet och den inrättade stödfunktionen är alltså att ge stöd till förvaltningar och bolag i hur man kan utforma upphandlingsprocessen och ställa rimliga och relevanta krav på social hänsyn, vara det nav som bistår både på upphandlingssidan och på målgruppsidan, att matcha samman kraven med marknadsmässiga behov och med personer som står utanför arbetsmarknaden. Detta ska utmynna i en modell för Göteborgs stads arbete med social hänsyn i offentlig upphandling. Pilotens arbete är att i en interaktiv

¹ LFA – Logical Framework Approach, målstyrd projektplaneringsmetod, som återkommande har använts som ett verktyg i utvärdering och processutveckling.

stödprocess ta fram och kvalitetssäkra en sådan modell eller arbetsordning som det har kommit att kallas, på ett sådant sätt att den kan implementeras och användas i staden i stort.

Utvärderaren har följt det arbetet och denna rapport vill vara ett bidrag i överlämnandet till staden inför kommande beslut.

Indikatorer som projektet har beslutat att använda som mätning på måluppfyllelse är

- Andel av tjänsteupphandlingar från bruttolistan, därav de med anställningskrav enligt kriterier 3-4 i Särskilda kontraktsvillkor
- Effekter i arbetslöshetsersättning, försörjningsstöd och aktivitetsersättning
- Antal individer ut i anställning, lärlingsplats, trainee, praktik eller sysselsättning
- Upplevelsen av förståelse, förtroende och engagemang för uppdraget hos ingående parter

För att se på socioekonomiska effekter av arbetet på individnivå respektive effekter på affären har två separata avgränsade utvärderingar gjorts, av två olika externa konsulter. I den här rapporten kommer de viktigaste av deras slutsatser att redovisas.

Målgrupper som projektet framförallt vill nå och som genom projektets insatser kan nå ett inträde på arbetsmarknaden är unga, utrikes födda och personer med någon form av funktionsnedsättning.

Samverkande parter med ansvar för dessa målgrupper och som därför också har ingått i pilotprojektet är: Stadsdelarna (som representerats av en person i arbetsgruppen resp styrgruppen), Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Arbetsmarknads- och Vuxenutbildningsförvaltningen (ArbVux), Samordningsförbundet samt Social Resursförvaltning.

I målet sägs alltså inget om hur många personer som ska komma ut i anställning, genom projektets insatser på upphandlingsområdet. Inte desto mindre är detta ett viktigt resultat, dock mycket ojämnt fördelat mellan de i piloten ingående förvaltningarna och bolagen. Vi återkommer till detta i rapporten.

UTVÄRDERING – UPPDRAG, FORM, TIDIGARE RAPPORTER

Utvärderingen är en lärandeutvärdering som följer projektets gång under hela processen.

Utvärderingsuppdraget startade i mars 2014 och har sedan pågått under hela projekttiden.

Tanken är att utvärderaren kontinuerligt bidrar med underlag för reflektion och lärande. Som oberoende och extern har utvärderaren velat finnas nära projektet och därigenom kunna iaktta och kritiskt granska, men också konstruktivt bidra, stödja och störa processen, stimulera lärandet och sätta fokus på både framgångsfaktorer och utmaningar.

En lärandeutvärdering har alltså två funktioner: att vara ett konstruktivt stöd under själva processen samt att studera och värdera måluppfyllelsen i projektet.

Hittills har två rapporter lämnats. Den första, introduktionsrapporten, kom i augusti 2014. Den beskriver bakgrund och uppbyggnad av pilotprojektet, samt vid tidpunkten för rapporten identifierade utmaningar och framgångsfaktorer. I halvtid – december 2014 – lämnades en halvtidsrapport, som uppmärksammade både gjorda resultat och vad som återstår för att gå i mål enligt plan. Halvtidsrapporten hade ett särskilt fokus på själva upphandlingsprocessen. Enkäter och intervjuer med upphandlingsansvariga för de olika förvaltningarna och bolagen ingick som ett viktigt underlag.

Slutrapporten som härmed lämnas kommer att beskriva vad som uppnåtts under projektet och lite om hur den processen sett ut, i vilken utsträckning förståelse, förtroende och engagemang har präglat arbetet. Har målen uppnåtts? Med hjälp av intervjuer, fokussamtal, iakttagelser, projektdokumentation och skriftliga svar försöker vi mejsla fram svar på detta och vad som varit framgångsfaktorer och utmaningar i arbetet.

I analysdelen bidrar utvärderaren med sin analys av processen, förslaget till arbetsordning samt måluppfyllelsen. I en framåtblickande avslutande del ges några sammanfattande iakttagelser och synpunkter inför fortsatt implementering – vilka framgångsfaktorer som är viktiga att förstärka och bygga vidare på, vilka utmaningar som återstår och som behöver övervinnas. Här samlar vi ett antal råd och reflektioner inför kommande beslut om hur Göteborgs stad kan ta arbetet vidare.

PROCESS OCH RESULTAT - ARBETETS UTVECKLING FRÅN IDÉ TILL LEVERANSKLAR MODELL

Projektets egen rapport ger en utmärkt redovisning av såväl hur arbetet inom projektet växte fram, vidare om organisation, arbetssätt och förslag till implementering, varför denna slutrapport lägger tyngd på aktörernas egna reflektioner kring såväl processen som resultaten. Vi kommer dock att kort redogöra för det modellförslag som arbetats fram.

VARFÖR SOCIAL HÄNSYN – OM ATT SKAPA

förståelse

Varför social hänsyn i upphandling? Att besvara denna grundläggande fråga är avgörande för förståelsen, för att se behovet – och förstå vad det kan leda till. Projektet har därför alltsedan start lagt ner stort utrymme på att förklara och på olika sätt beskriva både varför upphandlingar kan användas som ett arbetsmarknadsverktyg för att tillskapa fler jobb och vad det innebär, ur olika aspekter.

Det finns ett långsiktigt syfte som vi nämnt - *främja kompetensförsörjning och en social och ekonomisk hållbar utveckling av staden* – och ett övergripande mål som handlar om att stärka integrationsprocessen, inkluderande bemötande och därmed ett starkt förtroende för stadens myndigheter. Här är den värdemässiga grunden för arbetet, som är viktig att ha som en klar ledstjärna i arbetet.

Ett sätt att öka förståelsen är att förtydliga och beskriva de målgrupper som ska komma in på arbetsmarknaden genom att krav på social hänsyn ställs i upphandling: unga, utrikes födda, funktionsnedsatta. Projektet gjorde bedömningen att av dessa målgrupper är det personer som uppstår försörjningsstöd som bör prioriteras. Både ur samhällsekonomisk synpunkt, ur jämlikhetssynpunkt och ur integrationssynpunkt är detta viktigt. Försörjningsstödet ser geografiskt mycket olika ut över staden. Tre av stadens tio stadsdelar står för mer än 60% av det försörjningsstöd som betalas ut. Dessutom har denna snedfördelning ökat med ungefär en procentenhet per år under de senaste åren, en social utmaning i en redan mycket segregerad stad. Därför beslutades att rekrytera deltagare i enlighet med denna fördelningsnyckel, vilket innebär att flertalet av projektets deltagare kommer från stadsdelar med procentuellt hög andel försörjningsstödstagare.

Drygt 10 000 vuxna personer i Göteborg räknas som långtidsberoende av försörjningsstöd. Av dessa beräknas drygt 3000 vara i princip beredda att kunna gå in i ett jobb direkt. Här har projektet tillsammans med rekryteringsansvariga i de olika stadsdelarna resonerat att en prioritering inom gruppen är att i första hand satsa på dem som är föräldrar. Detta eftersom en betydande riskfaktor för framtida utanförskap utifrån ett barnperspektiv är att växa upp i en miljö präglad av arbetslöshet och försörjningsstöd.

Vidare insåg man i projektet att av de tre målgrupperna riskerar personer med funktionsnedsättning att trängas undan av de i övrigt stora behoven inom de båda andra målgrupperna. Därför beslutades att en bedömning skulle göras i varje inkommen upphandling om möjligheterna till anställning av personer med funktionsnedsättning. Detta är en viktig anledning till att dialogmomentet inrättades i modellen.

Även om målet med arbetet har varit att skapa en modell för social hänsyn i upphandling har stor omsorg alltså lagts vid dem som inom pilotprojektet kan få arbete genom detta.

Ytterligare ett sätt att beskriva och förklara – för att öka förståelsen – har berättelserna varit, berättelser om människor, som genom arbetet med social hänsyn fått anställning. Men också om hur förarbetet i den enskilda upphandlingen sett ut, formuleringen av kravet och hur resonemangen har gått för att hamna rätt, sett både ur leverantörens, upphandlarens och målgruppens perspektiv. Här har projektets hemsida, www.socialhansyn.se fyllt en central funktion.

Inom ramen för utvärderingen har ett besök gjorts på ett företag som anställt en person utifrån att social hänsyn var inskrivet som ett villkor för framtida diskussioner. Genom detta vill rapporten belysa både målgruppens perspektiv och leverantörens.

HUR KAN MAN STÄLLA KRAV PÅ SOCIAL HÄNSYN – OM ATT SKAPA



förtroende

Kontinuerligt under resans gång har dialog och avstämningar skett, såväl inom projektet i den operativa arbetsgruppen, indelad i en upphandlingsdel och en målgruppsdel, i projektets styrgrupp, inom och mellan processägare och beställare, UHB respektive Stadsledningskontoret (SLK), samt med referensgrupper för fackliga organisationer, leverantörer samt politiker. Denna samverkan och kommunikation kring uppdraget beskrivs av flera aktörer som en av nycklarna till framgång. Det handlar om att utöver förståelse för behovet och betydelsen av att ställa krav på sociala hänsyn i upphandling, också skapa förtroende för processen och för varandra som parter i den processen.

För att underlätta i processen kring framtagande av en gemensam modell för social hänsyn i upphandling togs ett flertal olika bärande dokument fram. Matriser som dels ville synliggöra kompetensbehovet vid den enskilda upphandlingen, dels målgruppens förutsättningar och kompetensbehov. Tidigt uppstod en samstämmighet i betydelsen av att investera i en särskild bygg- och anläggningsutbildning, utifrån att det stora flertalet upphandlingar just rörde detta område, och det fanns ett tydligt behov av fler utbildade inom bygg- och anläggning. Därför skapades, på initiativ av projektet och med finansiering från ArbVux, en utbildningsinsatsning på 50 platser. Våren 2015 startade den första utbildningen, som pågår under 18 månader.

Processkartor togs fram för att identifiera upphandlingsprocessens olika avgörande steg, vidare för att identifiera rekryteringsarbetet med målgrupperna, och en tredje processkarta för att tydliggöra leverantörsprocessen – från anbud via rekrytering och genomförande till den viktiga uppföljningen.

I de första upphandlingarna med social hänsyn togs i en fortlöpande dialog med arbetsgruppen fram ett antal olika kontraktsvillkor. Dessa har sedan prövats och utvecklats i konkreta upphandlingar. I introduktionsrapporten och projektets egen rapport återfinns de fyra olika kontraktsvillkor som arbetats fram.

KOMMUNIKATION PÅ KORS OCH TVÄRS – VERKTYG FÖR FÖRSTÅELSE, FÖRTROENDE OCH ENGAGEMANG

För att säkerställa målen om förståelse, förtroende och engagemang, har projektet satsat mycket på kommunikation. Sedan våren 2014 har en kommunikator funnits anställd, i början på 50%, den senaste tiden på 60%. En kommunikationsplan togs fram och denna utgår från den s k kommunikationstrappan – Kännedom>Intresse>Förståelse>Engagemang>Handling.

Förutom kommunikatörens arbete har projektledningen arbetat mycket med kommunikation, i dialog med staden, med partners, med branschorganisationer, med fackliga organisationer, med andra kommuner, med myndigheter på nationell nivå.

Göteborgs arbete har lyfts fram i olika fora, konferenser, seminarier, men även i den aktuella debatten. I år medverkar både Upphandlingsbolaget och Framtiden AB i Almedalen med seminarier om social hänsyn.

Hemsidan, www.socialhansyn.se har fyllt en central funktion som kunskaps- och inspirationskanal.

I nuläget finns ingen samlad sammanställning och analys av hur hemsidan har använts. Några iakttagelser kan dock göras:

- Ganska jämn trafik, dock vissa toppar, särskilt under maj 2015
- 4700 besökare under tiden okt 2014 – mitten av juni 2015
- 31000 sidvisningar
- 67% av besökarna är nya, 33% återvändande.

Hemsidan vill vara både informerande och inspirerande. För att öka användbarhet och tillgänglighet har den förutom vanliga informationsflikar också ökat läsbarheten för upphandlare, leverantörer respektive rekryterare genom att samla relevant information för respektive grupp. Vidare innehåller den mängder av reportage och artiklar, samt låter många komma till tals genom direkta citat.

”En ambition är att internt involverade ska kunna känna sig trygga med det som sker, de kan se sin egen spegelbild genom det som presenteras på hemsidan”, säger projektets kommunikatör Cecilia Jonasson. ”Hittills är det nog ändå så att projektledarnas alla dialoger med olika parter varit ännu viktigare för frågan. Men framöver, i samband med beslut och implementering, kommer informationen på hemsidan att vara än viktigare.” tror Cecilia. *”Det finns ett mycket stort externt intresse kring vad som händer i Göteborg på området. Ibland upplever jag att intresset är nästan större utanför än i staden.”*

Inför kommande arbete tror Cecilia att det är viktigt att göra en analys av bolagens och förvaltningarnas behov av t ex stöddokument och informationsmaterial. En viktig uppgift framöver blir att utveckla informationsdokument och handledningar.

RESULTAT: ARBETSORDNINGEN SOM TOGS FRAM

Huvudmålet uttrycktes ju som en modell för staden för social hänsyn i upphandling. Själva termen har knådats och diskuterats ganska mycket fram och tillbaka: är det en och samma modell som ska gälla för alla stadens förvaltningar och bolag? Vad är obligatoriskt och vad är frivilligt? Hur kan bolagens och förvaltningarnas olika förutsättningar och typer av upphandlingar ges utrymme, så att inte en modell snarare låser än skapar kreativitet och vilja?

Mot slutet av projektiden har istället termen ”arbetsordning” använts. Den öppnar för variationer och rikedom men samtidigt det gemensamma, sammanhållande, och ger stöd för de politiska målen om social hänsyn i upphandling, som satts för hela staden, för alla förvaltningar och bolag.

Det har betonats under processens gång – och förtjänar att betonas återigen i denna utvärderingsrapport – att arbetsordningen ska ses som en organisk process under fortsatt utveckling. Den har tagits fram och utprovats under begränsad tid och omfattning, den har varit föremål för justeringar och förändringar under resans gång, den har följts och tillämpats i varierande omfattning i de förvaltningar och bolag som ingått i pilotprojektet. Men den har genomgått en kvalitetssäkring både genom det praktiska provandet, genom att den har diskuterats så omfattande, både i arbetsgruppen och i styrgruppen och dessutom kommunicerats externt med t ex leverantörer och fackliga organisationer.

När den nu lämnas över av projektet till staden inför beslut om eventuell implementering, är det med förbehållet att den kommer att vara i fortsatt behov av utveckling, för att motsvara behov från olika perspektiv och samtidigt vara ett kraftfullt och konkret, praktiskt stöd i det viktiga arbetet med att ställa relevanta krav på social hänsyn i upphandlingsarbetet, eller att göra socialt ansvarsfulla upphandlingar, för att använda den terminologi som projektet egentligen självt förordar.

Den viktigaste förutsättningen för att arbetsordningen ska fungera är samverkan. Den bygger på att en fungerande samverkan finns mellan upphandlare, leverantörer och arbetsmarknadsanknutna organisationer i stat och kommun. Vidare är förståelse för innebörden, liksom förståelse och förtroende för varandra som aktörer i detta arbete, avgörande för framgång.

Arbetsordningen som tagits fram omfattar två olika faser – planeringsfas och genomförandefas.

För att tidigt kunna få en bild av prognosticerade kompetensbehov inom upphandlande bolag och förvaltningar i staden och matcha dessa med kompetens hos målgruppen och rusta målgruppen, bygger arbetsordningen på att inhämta och analysera data från bolag och förvaltningar. Ett sätt har varit en inrapportering av alla upphandlingar som är på gång eller planerade – den s k bruttolistan. För att göra analys och bedömningar mer träffsäkra föreslås i arbetsordningen att stadsövergripande data inhämtas och sammanställs, exempelvis ur affärs- och investeringsplaner. Vidare föreslås att upphandlande enheter årligen uppdaterar en avsiktsförklaring som ger en indikation på antal möjliga anställningar som kan komma utifrån krav på social hänsyn.

Här har i diskussioner framförts svårigheter för upphandlande enheter att med träffsäkerhet prognosticera och kvantifiera antal möjliga anställningar. Att göra prognoser på max två års sikt, inte tre som föreslås i arbetsordningen, har också framförts av ett par bolag.

Analysen av kommande behov ligger till grund för planering av utbildningsinsatser, i samarbete med stadsdelar och ArbVux.

Arbetsordningen för genomförandefasen beskriver processen för de tre huvudaktörerna – upphandlande enhet, målgruppsansvariga i ArbVux:s kompetenscentra (eller stadsdelar, innan den nya organisationen med kompetenscentra har införts), samt leverantörer. Processen beskriver de olika stegen från initiering/planering, dialog med stödfunktionen om möjligheter att ställa krav på social hänsyn i den enskilda upphandlingen, vidare de olika steg som vidtas för respektive part från det att en upphandling annonseras – t ex för målgruppsansvariga rekryteringsarbetet för att matcha individ mot aktuella behov i upphandlingen, för upphandlingsansvariga att utforma anbud och att utvärdera och tilldela, liksom att starta upp och följa upp upphandlingen. Slutligen för leverantörer påbörjas arbetet när upphandlingen har annonserats, i utformandet av anbud, och i de fall leverantören vinner anbudet, rekrytering tillsammans med arbetsmarknadsansvariga i stadsdel eller kompetenscentra.

Projektets egen rapport föreslår även en organisation vid implementering av modellen/arbetsordningen. I denna organisation föreslås stödfunktionen – precis som nu – utgöra det koordinerande navet, som har sin placering under UHB, med huvudansvar för upphandlings- och leverantörsprocesserna, men i nära samverkan med ArbVux, som får huvudansvar för målgruppsprocessen. Närmaste chef inom respektive organisation bildar enligt förslaget en gemensam ledningsfunktion.

I projektets styrgrupp har påtalats behovet av att också fortsättningsvis ha en styrgrupp som leder arbetet. Styrgruppen föreslår att Strategiforum för upphandlings- och inköpsfrågor får uppdraget att utgöra styrgrupp. I Strategiforum ingår 14 direktörer eller motsvarande ledningsfunktioner inom stadens bolag/förvaltningar.

Strategiforum bör, enligt förslaget, kompletteras med någon part som på ett tydligt sätt representerar målgruppsprocessen.

Ett förslag till stadsgemensam modell eller arbetsordning för social hänsyn i upphandling har alltså tagits fram och överlämnas till beställaren inför kommande beslut om implementering. Projektets huvudmål får därmed anses vara uppfyllt.

FLER RESULTAT: ANSTÄLLNINGAR

Målet i projektet har legat på att ta fram den stadsgemensamma plattformen för fortsatt arbete, inte att på så kort tid som möjligt producera så många anställningar som möjligt. Däremot finns det som indikator med att titta just på detta – vad har projektet resulterat i när det gäller anställningar och lärlingsanställningar.

Fram till 2015-07-06 har 49 anställningar/lärlingsanställningar genomförts. Därtill är 72 stycken på gång, totalt alltså över 120 stycken. Det framgår inte hur många av dessa anställningar som vid denna tidpunkt eventuellt har upphört eller hur många som har lett till att personer fått en förlängd anställning eller rentav blivit tillsvidareanställda. En sådan sammanställning kommer att göras vid årsskiftet 2015/2016.

Fördelningen mellan de i förvaltningen ingående bolagen och förvaltningarna där upphandlingar har lett till alla dessa anställningstillfällen är minst sagt varierande, något vi har påtalat i förra rapporten också. Det mönstret består, även om nollan har spräckts för alla av de i piloten ingående förvaltningarna och bolagen, åtminstone om man räknar de blivande anställningar som åtminstone har kommit till rekrytering.

Så här ser den aktuella fördelningen ut (projektets siffror; någon könsuppdelning finns inte redovisad i denna statistik, den kommer också att finnas i sammanställningen vid årsskiftet 2015/2016):

SAMMANSTÄLLNING ANSTÄLLNINGAR 2014-08-01 – 2015-07-06

Definition av statuskategorier:

Genomförda= Anställningsavtal klart

Under rekrytering= Profil klar, urval och matchning pågår

Under uppstart= Uppstartsmöte skall ske alt. profil skall skriva

Under annonsering= Dialog har skett och annonsering pågår

Bolag/Förvaltning	Genomförda	Rekrytering	Uppstart	Annonsering	SUMMA
Bostadsbolaget	8	6	1	1	16
Familjebostäder	10	7	17	0	34
Poseidon	15	6	3	0	24
Egnahemsbolaget	1	1	1	3	6
Higab	3	0	5	0	8
Trafikkontoret	1	0	0	5	6
Älvstranden	1	1	0	1	3
Park o Natur	0	2	0	2	4
Upphandlingsbolaget	7	0	0	0	7
Lokalförvaltningen	1	0	2	1	4
ArbVux	2	3	4	0	9
Summa	49	26	33	13	121

RESULTATET SETT UR EN LEVERANTÖRS OCH EN NYANSTÄLLDS PERSPEKTIV

Hur tänker en leverantör kring kravet om social hänsyn i upphandling? Hur har det gått till rent praktiskt i en genomförd upphandling? Hur utformades kraven och hur gick det att genomföra? Vilket praktiskt stöd i processen har leverantören fått från stödfunktionen? Och vem är det som blir anställd? Vilken skillnad har det betytt för en individ att kravet ställts?

För att få svar på dessa och liknande frågor besökte jag som utvärderare Tuve Bygg AB, där jag träffade företagets HR-ansvariga, *Susanne Brattelius*, och *Fenk Abdullkarim*, som anställdes som projektadministratör genom att krav på social hänsyn ställdes i den enskilda upphandlingen.

Det aktuella projektet där Tuve Bygg vann upphandlingen, och som resulterade i att *Fenk* anställdes, gällde en fasad- och takrenovering i Angered, berättar *Susanne* och fortsätter:

- *Vi har haft en jättebra kontakt och samarbete hela tiden, både med beställaren Higab och med pilotprojektets stödfunktion. Ursprungligen handlade kravet enbart om lärlingsanställningar, men i samtal vi hade med beställare och stödfunktion kom vi fram till att inrätta en tjänst som projektadministratör, det hade vi ett stort behov av i det aktuella projektet.*

Tuve Bygg AB fick mycket snabbt hjälp i rekryteringen av stödfunktionen, som i sin tur bollade den aktuella tjänsten med arbetsmarknadsansvariga i olika stadsdelar. Kort tid efter att de utformat en befattningsbeskrivning kunde de kalla flera personer på intervju.

Valet föll på *Fenk*, som har läst en högskoleutbildning i ekonomi vid Högskolan i Skövde, dit hon pendlade under flera års tid. Anledningen att *Fenk* fick jobbet, var både hennes formella meriter, berättar *Susanne*, men också att hon redan i den första intervjun visade mycket av sin positiva personlighet, att hon är ambitiös och med initiativrikedom och att hon är en person som gillar ordning och struktur, mycket bra egenskaper för tjänsten som projektadministratör.

Och det har gått bra. Fantastiskt bra. Både för Tuve Bygg, som genom *Fenk* fått ett bredare mångfaldsperspektiv och ett litet steg mot en något jämnare könsfördelning – av de 170 anställda är bara 11 kvinnor. Dessutom är hon en tjej som sprider glädje och har precis den ordning och reda som hon gav intryck av redan från början. Men anställningen har också varit lyckosam för *Fenk*. Hon berättar för mig att hon sökte ett stort antal jobb, men där hon ofta inte ens kallades till intervju:

- *Sånt gör så klart att man tappar självförtroende. Det var verkligen jättejobbigt, inte bara för mig själv, också för min familj och mina vänner, som hade sett hur jag ansträngde mig under de där åren när jag pendlade ända till Skövde för att skaffa mig utbildning, och dessutom min dotter var liten. Därför var det så jätteroligt när jag fick det här jobbet. Jag kunde först inte tro att det var sant. Jag hade varit på en intervju och kallades till en andra. Natten innan kunde jag knappast sova av nervositet, kände bara att jag måste verkligen göra bra ifrån mig. Och så när jag kom dit satt Susanne mittemot och tog fram anställningskontraktet och sa: välkommen hit. Jag kunde först inte fatta att det var sant. Sen blev jag bara överlycklig. Messade hela min familj och en massa vänner på vägen hem.*

Det är åtta månader sedan *Fenk* fick visstidsanställning på Tuve Bygg AB. Och dagen innan mitt besök har hon precis börjat sin ordinarie anställning. Från 1 juli har hon en tillsvidareanställning på företaget. *Susanne* berättar att de är jättenöjda och glada över att de har *Fenk*. Nu kommer hon att arbeta med liknande uppgifter, men stötta många fler projektledare än hon gjort i början, när hon var knuten till fasadrenoveringen i Angered.

Vad har då *Susanne* som leverantör för råd att ge till staden inför en kommande implementering av pilotprojektet:

- *Först och främst tycker jag att det är jättebra att det här instrumentet Social hänsyn finns. Det är ett bra sätt att hitta och få in dem som står långt från arbetsmarknaden. Om inte det här kravet hade ställts hade vi nog inte träffat Fenk. Att ha Fenk hos oss är berikande för alla våra anställda. Rådet till staden är absolut att ha kravet kvar. Men se till att det finns en stödfunktion, den har varit jätteviktig för framgången i vårt arbete. Det måste finnas en instans, både som kan hjälpa till praktiskt och dit man kan ställa alla sina frågor. Sen vore det bra om kravet i den enskilda upphandlingen inte behöver vara bundet till det enskilda projektet utan till företaget som sådant. Det skulle göra kravet lättare att uppfylla.*

Vad vill då *Fenk* säga till alla som är i en liknande situation som hon själv var i, fram tills i höstas?

- *Ge inte upp! Din dag kommer! Jag fick jobbet genom att kravet på social hänsyn användes, men det kunde varit vem som helst som hade varit på min plats. Det viktiga är att inte ge upp utan fortsätta kämpa för att få ett jobb. Det blir också som ringar på vattnet av att jag fick jobb. Jag har berättat det för många. Det är som att de får lite hopp av att det gått så bra för mig.*

KVALITETSSÄKRING FÖR ATT ÖKA FÖRTROENDET

Det gemensamma framtagandet av den arbetsordning som nu lämnas över till staden inför beslut om implementering har genomgått en kvalitetssäkring i olika bemärkelser. Dels genom att placeringen av projektet har legat på UHB, något som flera i intervjuer och samtal lyft fram som en betydelsefull faktor. UHB:s jurister har varit med och tagit fram de kontraktsvillkor som nu används och utarbetat anbudsföreskrifter, vilket gör modellen juridiskt kvalitetssäkrad.

Vidare har den kompetens som funnits i arbetsgruppen på både målgrupps- och upphandlarsidan använts för att praktiskt utforma och testa processerna i arbetsordningen. Arbetsgruppen har även kontinuerligt arbetat med riskanalys och riskhantering. Referensgrupper har funnits för att inhämta synpunkter från leverantörer, bransch- och fackliga organisationer. Slutligen har styrgruppen, som diskuterat och fastställt framkomna förslag, inneburit ytterligare en kvalitetssäkring.

EFFEKTER UR INDIVIDPERSPEKTIV OCH SAMHÄLLSNYTTA

Vad betyder det samhällsekonomiskt om resultatet är att ett visst antal personer kommer ut i anställning och självförsörjning? Hur många behöver det röra sig om för att projektet ska bli samhällsekonomiskt lönsamt?

Även om pilotprojektets uppdrag och mål främst har varit att ta fram ett modellförslag för social hänsyn i upphandling, har det, som vi redogjort för, inneburit att ett relativt stort antal individer faktiskt kommit från ofta långvarig arbetslöshet in i anställning och möjlighet till egen försörjning. Förutom den vinst det innebär för de här individerna och alla i deras omgivning – familj, grannar, vänner – är det av stor betydelse rent samhällsekonomiskt.

För att belysa de här frågorna gav projektet ett särskilt utvärderingsuppdrag till *Berit Björnered*, BBJ Konsult, att ta fram en socioekonomisk analys, baserad på de 39 individer som ditintills (april 2015) hade fått anställning,

men också kalkyler för hur många anställningar som exempelvis den nyss startade byggtutbildningen för 50 personer behöver resultera i för att projektet ska kunna betraktas som samhällsekonomiskt lönsamt.

Björnered utgår från en socioekonomisk kalkyl för att räkna ut värdet av ett rehabiliteringsarbete, som är utarbetad av nationalekonomerna *Ingvar Nilsson* och *Anders Wadeskog*. Termen "utanförskapets kostnader" används där, för att peka på merkostnader som uppstår när en person på grund av arbetslöshet, ohälsa, kriminalitet etc nyttjar samhällsservice som sjukvård, socialtjänst, försäkringskassa, arbetsförmedling och rättsväsende samt samhällets försörjningskostnader för individen.

Av de 39 deltagarna som fått jobb tack vare att krav på social hänsyn har ställts i upphandling, är de flesta från två av projektets målgrupper – unga och utrikes födda. En lägre andel, 25% eller enligt en annan uppgift i rapporten bara 18%, utgör funktionsnedsatta. Medelåldern är 34 år, den absoluta majoriteten är män, endast drygt 10% är kvinnor. För att beräkna samhällskostnader för den här gruppen har handläggare/rekryteringsansvariga i socialtjänsten respektive Arbetsförmedlingen fått besvara en enkät. Baserat på detta och Nilsson/Wadeskogs tabeller framräknas en genomsnittlig samhällskostnad på 152000 kr/år. För hela gruppen innebär det samhällskostnader på 6 milj kr under ett år. Till detta ska läggas ett produktionsvärdebortfall: om man utgår från en månadslön på 18 000 kr blir detta sammanlagt enligt rapporten drygt 12 000 000 kr.

I sin rapport visar *Björnered* med olika tabeller på de samhällsekonomiska konsekvenserna av att en viss andel av deltagare i ett projekt eller i en utbildning, får jobb. Och därmed vad samhället i form av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Landstinget, Kommunen tjänar på att delta. Hon tar den just nu pågående byggtutbildningen som ett räkneexempel. Under förutsättning att 40 av de 50 får jobb, lönar sig satsningen för kommunen, som är finansären av utbildningen, på fem års sikt. Andra beräkningar och antal individer som erhåller anställning ger andra resultat, men gemensamt är att den här typen av satsningar lönar sig rent samhällsekonomiskt. Och då är inte hänsyn tagen till det kanske största värdet på individnivå i form av förbättrad hälsa, självkänsla och livskvalitet, både för de individer som får jobb och för deras närmaste anhöriga.

Slutsatsen i rapporten är att eftersom utanförskapet långsiktigt leder till ofantliga samhällskostnader utöver individuellt lidande, behövs långsiktiga bärkraftiga sociala investeringar. Insatser som de i projektet Social hänsyn är ett tydligt exempel på sådana investeringar.

EFFEKTER PÅ AFFÄREN

Leder kravet på social hänsyn i upphandling till dyrare anbud? Vilka andra effekter kan kravet få på affären? För att utreda dessa och liknande frågor anlätades konsulten *Hans Hedenqvist*. Uppdraget var alltså att granska vilka effekter kravet får dels för upphandlande enheter, dels för leverantörer. Studien genomfördes våren 2015. Eftersom fortfarande antalet genomförda upphandlingar med social hänsyn ansågs vara relativt få, var det, menade *Hedenqvist*, svårt att dra både absoluta och generella slutsatser utifrån studien. Snarare blev det så att den pekade på några faktorer av betydelse.

Tillvägagångssättet för studien har varit kvalitativa intervjuer med några upphandlare samt leverantörsintervjuer. Två från leverantörssidan och tre från upphandlarsidan intervjuades, enligt rapporten.

Studien rapporterar i en PP-sammanställning, att hittills inga större negativa effekter hos upphandlande enheter har kunnat identifieras. Hos leverantörer finns inte heller några konstaterade negativa effekter, däremot flera som befaras, alltså som kan uppstå: matchning av kompetens och timmar i projekt, behov av

handledning, kvalitetsbristkostnader samt en befarad framtida mättnad av anställningar via Social hänsyn. För såväl upphandlande enheter som leverantörer finns i nuläget en positiv marknadsföringseffekt ”relaterad till CSR”, dvs genom att kravet ställs av upphandlande bolag/förvaltning och uppfylls av leverantör skapas en positiv marknadsföringseffekt, som en del i bolagets/förvaltningens/företagets CSR-strategi.

I en kortfattad skriftlig rapport uppges de befarade leverantörseffekterna vara *”svårigheter att i praktiken hantera matchningen av den genom upphandlingen anskaffade kompetensen emot arbetsuppgifter i leverantörens verksamhet”*. En annan risk som tillmättes betydelse var risken för mättnad, en situation *”då andelen rekryterade på detta sätt under en kortare period blivit oproportionerligt stor och kanske har eventuella påverkans effekter i verksamheten blivit påtagliga.”*

När det gäller effekter på upphandlande enhet rapporterar studien att de befarade effekterna *”är i första hand ökade kostnader för kvalitetsbrister i tjänsteleveransen”*.

Beskrivningen av effekter på affären, både ur ett upphandlarperspektiv och ett leverantörsperspektiv skiljer från de intervjuer jag för utvärderingen genomfört, något jag kommenterar i analysdelen.

PROJEKTAKTÖRER TITTAR I BACKSPEGELN OCH SPANAR IN I FRAMTIDEN – TANKAR OCH REFLEKTIONER

Vad säger då de som ingått i pilotprojektet om vad som uppnåtts, vad som har varit framgångar och utmaningar? Vad är de främsta styrkorna för projektet och därmed för de ingående organisationerna, vilka förbättringsområden har man kunnat konstatera? Vad är de viktigaste resultaten? Och vad kan utifrån detta lämnas som viktiga råd till staden inför en implementering?

I förra rapporten hade vi ett fokus på upphandlarsidan. Upphandlingsarbetsgruppen fick besvara en enkät och ett par av dem intervjuades även för rapporten. För en fullständig bild av upphandlingsprocessen och de faktorer som är förknippade med den, hänvisas därför till halvtidsrapporten.

För slutrapporten har jag dels samlat ledningsfunktionen – från beställare, processägare och styrgruppens ordförande – för ett fokussamtal kring ovanstående frågor. På motsvarande vis har jag samlat målgruppsansvariga. Vidare har jag intervjuat projektledarna och projektkommunikatören. Jag har även processlett styrgruppen i en workshop där vi både tittat i backspegeln på vad som uppnåtts och spanat in i framtiden. Utifrån detta har styrgruppen gett sina rekommendationer inför en kommande implementering. Styrgruppens representanter har även individuellt fått reflektera kring sin organisations viktigaste lärdom från deltagande i projektet, samt gett sina viktigaste råd till staden inför implementering. Till sist har jag även intervjuat två fackliga representanter.

STYRKOR OCH FRAMGÅNGSFAKTORER

Om vi börjar i styrkorna betonar flera det goda **samarbetet**, några lyfter särskilt fram samarbetet på målgruppsidan, mellan arbetsmarknadsansvariga i olika stadsdelar. Den **juridiska kompetensen hos projektägaren** lyfts också fram. Därför har man också uppfattat det viktigt och riktigt att projektet har funnits på UHB. Kompetensen och det genomtänkta arbetet med social hänsyn i upphandlingen har också gett **legitimitet**, både inom, men kanske framförallt utom staden. Många har refererat till Göteborgs arbete, det har blivit många studiebesök och samtal, piloten har syns i konferenser och seminarier. **Stödfunktionen** och **projektledarna** kommer upp som exempel på styrkor från någon. **Organisationen** med en upphandlargrupp

och en målgruppsgrupp har också varit bra, menar någon. **Det politiska målet** och **den politiska ambitionen** betonas starkt av nästan alla. Projektledarna lyfter fram den tidiga **dialogen**, i olika sammanhang, med olika aktörer. **Konjunkturen** har också spelat projektet i händerna. Tack vare den har det varit en sjudande verksamhet framförallt i byggsektorn. **Kommunikationen** med **de goda berättelserna** har också betytt mycket för kunskap och inspiration. **Studieresor** till England har betytt mycket som förebilder och inspirationskälla. Att pilotprojektet i sig är en **implementering av ett tidigare ESF-projekt**, **Storstadsintegration** och särskilt då delprojektet *The Bridge*, som just hämtade kunskap från England, nämns som något positivt och stärkande för staden. Den tidiga **beredskapen och kunskapen om vad som händer på arbetsmarknaden** har varit en viktig förutsättning för att göra rätt insatser. Den pågående byggtutbildningen är ett konkret exempel på detta.

”Det är helt rätt med det politiska målet – när man upphandlar för så mycket pengar så är det viktigt att få mervärde, att se till att pengarna gör nytta. Kan man få in 50 ungdomar, som annars hade varit utanför, genom att ställa krav, så är det jättebra.”
Rolf Lindén, Leif Andersson, LO

FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN OCH UTMANINGAR

I den självkritiska granskningen framkommer flera **organisatoriska** inslag: **kommunikationen mellan beställare och processägare** var lite oklar i början, liksom **styrgruppens roll** och därmed även rollen för arbetsgruppen. **Mandatet** för representanterna i styrgruppen har också sett olika ut, vilket har varit en svaghet. I arbetsgruppen hade, menar någon, behövts **mer dialog mellan målgruppsgruppen och upphandlargruppen**. Det hade också varit bra om man borrar djupare i frågorna och tillåtit sig – och varandra – att **problematisera mer**. Processägaren hade behövt koppla in och **förstärka arbetet** med CSR-samordnare tidigare. Mer **grundkunskap** i själva ämnet hade behövts från början, man har fått lära sig efterhand. **Tilliten** till varandra och varandras organisationer har brustit ibland. Stadsdelarnas förmåga att **rusta människor för arbetsmarknaden** är en stående utmaning, **AF:s begränsningar att medfinansiera utbildningsinsatserna** är en annan.

VIKTIGASTE RESULTATEN

Här nämns **samarbetet** och **nätverkandet** över gränserna. Och så att man har hållit på med ett **modellbygge**, men också fått som resultat **nöjda personer som fått en anställning**, liksom **nöjda upphandlare och leverantörer**. Yrkeskåren **upphandlare har stärkts** och **upphandling** har visat sig vara ett **viktigt instrument**. Själva **modellen är en bra och genomtänkt arbetsmarknadspolitisk** sådan, betonas av målgruppsansvariga. Att få fram en **arbetsordning som är accepterad, respekterad, kommunicerad, välkänd och kvalitetssäkrad** är det viktigaste resultatet, menar en av projektledarna.

”När man samarbetar över gränserna, så ger det något mer åt resultatet även om det kan vara slitigt. Det här innebär ett steg för att staden ska bli en stad, med den gemensamma syn som grundläggs, istället för att bygga vidare på ett antal öar.”
Inger Ek, vd Upphandlingsbolaget

FÖRSTÅELSE, FÖRTROENDE, ENGAGEMANG – HUR SKAPAS OCH FÖRSTÄRKS DET?

I fokussamtalen med ledningsgruppen kommer några nycklar fram för att förstärka processen av förståelse, förtroende och engagemang: **kommunikationen**, både den interna och den externa. Det behöver informeras och kommuniceras högt och lågt, på längden och bredden, inom och ut i organisationerna. Här betonas också

vikten av **beställarkompetens**. Social hänsyn behöver bli en del av ordinarie verksamhet inom upphandling, inte ett eget spår, det behöver komma in naturligt. Därför behövs **utbildning, kompetensförstärkning**, framförallt av dem som ska ställa kraven – beställarna. För att ställa rimliga och relevanta krav på social hänsyn i upphandling behövs **riktad utbildning**, det är kanske det största behovet framöver. Och i takt med ökad kunskap växer förståelse, förtroende och vilja till engagemang. Det finns, menar ledningsgruppen, ett stort **kompetensbehov** i olika delar av stadens organisation – stadsdelarna, ledning och operativ ledning i stora fackförvaltningar nämns som exempel.

Kommunikation och utbildning är – menar ledningsgruppen – viktiga moment för att kvalitetssäkra arbetet med social hänsyn i upphandling. Men därför behöver också organisationen säkras upp:

”Det räcker inte med bara rekommendationer från styrgruppen inför fortsatt verksamhet. För att inte frågorna ska tappa styrfart behövs en interimistisk stödorganisation liknande den som nu finns i stödfunktionen, redan under hösten. Det blir ett sätt att fastslå vikten av en fortsatt kvalitetssäkring,” menar Lisbeth Ringdahl, styrgruppens ordförande.

Varför har det då varit sådan stor skillnad mellan förvaltningar och bolag både i hur man följt arbetsordningen och ställt kraven i sina aktuella upphandlingar, men också rent konkreta resultat i form av anställningar?

”Första nyckeln är att ledningen ser och förstår frågan och att bolagsstyrelser och nämnder är intresserade och frågar efter det,” menar Lisbeth Ringdahl. Hur blir de det? *”Politikerna har en uppgift att prata med sina egna. Tala om hur viktig de tycker att frågan är. Om man inte pratar om det prioriterar man annat. En annan nyckel är vilket stöd man kan få, det är viktigt inte minst för stadsdelarna som inte gör så jättemånga upphandlingar.”*

”På den politiska agendan har frågorna lyfts, civilministern har betonat upphandling som en strategisk fråga, inte minst på Västsvenska handelskammarens upphandlingsdagar. Allt sådant här gör att upphandling får en skjuts framåt, upphandlare blir viktiga. Sen behöver man se att man kan göra skillnad. Många behöver komma över en tröskel, se att när man skrev in något i förfrågningsunderlaget så kom det ut något riktigt bra ur det, man har bidragit till att förändra en människas liv genom att ge möjligheten till en anställning. Man behöver ha varit med och skapa berättelserna, inte bara läsa om dem, för att det ska bli verkligt,” reflekterar Maja Olsson, projektledare.

FRAMÅT – RÅD TILL STADEN INFÖR IMPLEMENTERING

Vilka råd kan då ges till staden när det handlar om att implementera, sätta frågan i hela stadens organisation? Det politiska målet som ju gäller hela stadens alla förvaltningar och bolag finns redan, men det har ju också visat sig behövas praktiskt och handfast stöd på vägen, för att nå konkreta resultat. Här kommer samtalen, både i ledningsgrupp och bland målgruppsansvariga, in på de olika processer som funnits i piloten och vikten av att de känner till varandra och jobbar utifrån en slags helhetssyn: de målgruppsansvariga måste ha förståelse för leverantörer, i själva rekryteringsprocessen. De behöver bli duktiga på att plocka ut rätt person till rätt uppdrag. På samma sätt behöver aktörerna i de andra processerna en stärkt kompetens för en bättre helhetssyn och därmed större träffsäkerhet och bättre resultat. För hela staden gäller att bygga strukturen så att det blir bra matchningar mellan målgrupp och behov. Målgruppsansvariga slår också ett slag för dem som inte betraktas så job-ready. Men ytterst sett är det viktigt att hela arbetet vilar i en stadig värdegrund. I fokussamtalet med målgruppsansvariga betonas denna förankring i värdegrunden:

”Många i bolagen är främst bekymrade kring sin egen affär. Man skulle kunna lägga större fokus på den gemensamma värdegrunden för att tydliggöra frågans vikt”, reflekterar Magnus Simonsson, biträdande förbundschef, Samordningsförbundet Centrum.

”För att få legitimitet i staden är det bra om Kommunstyrelsen tar ett tydligt beslut och betonar det gemensamma ansvaret och uppdraget, annars blir det svårt för oss här på UHB att driva frågan. Det finns ett tydligt signalvärde i det”, menar Carin Bergdahl, chef specialist och uppföljning, UHB.

Frank Lund, planeringsledare Stadsledningskontoret, menar att det finns likheter med en annan process när det handlar om att sätta frågan:

”Det finns likheter mellan arbetet med social hänsyn och Gemensam byggprocess, som handlar om att säkerställa att byggprocessen går rätt till. Där fanns direktiv från kommunledning och stadsledningskontoret, ändå är det ett enträget arbete som behövs, varv efter varv för att få frågor att sätta sig, för att få organisationer med sig.”

De fackliga representanterna från LO betonar vikten av kollektivavtal, samt uthållighet:

”Se till att ha med krav på kollektivavtal, så att det inte blir lönedumpning. Lägsta pris behöver inte gälla, det är viktigt att titta på andra kvaliteter också. Våga hålla ut i detta! Var tydlig: vill man lämna anbud i Göteborg så är det detta som gäller. Därmed skulle man kunna sälla bort mycket som är oseriöst.”

Rolf Lindén och Leif Andersson, ombudsmän LO

Utbildning betonas också av Jörgen Larzon, projektledare. Men också vikten av politisk tydlighet:

”Det är viktigt för signalgivningen med ett tydligt politiskt beslut vad som förväntas av bolag och förvaltningar. Sen behövs en omfattande utbildningskampanj hur man går till väga – det är inte så svårt som en del tycks tro, vi i stödfunktionen serverar med mycket. Ta implementeringen stegvis i form av olika kluster, så man kan göra justeringar i organisation och arbetsordning kontinuerligt.”

”För att få en stad som håller ihop och där alla kan bidra behöver vi jobba mer med vad vi kan få ut av detta i vår egen organisation. Där har Framtiden varit väldigt duktiga. Men generellt behöver förvaltningar och bolag bli bättre på att jobba med mjuka värden – vad bidrar detta till?”

Ödmjukhet i mötet och en diplomatisk förmåga i att förstå och hantera leverantörernas situation är andra råd som han lämnar ifrån sig. Han betonar också ett viktigt budskap som behöver kommuniceras:

”Vi är inte ute efter att exportera social problematik, utan vad det handlar om är att ge anställning till människor som är fullt arbetsföra. Det finns en kompetensreserv som vi inte utnyttjar.”

I samtalet med målgruppsansvariga kommer social ekonomi upp och att verkligen se social ekonomi och sociala företag som en rustningsfunktion. *”Sektorn Social ekonomi hade stora förhoppningar utifrån det politiska målet men upplever inte att de tagits tillvara. De levererar social värden så fort de är med, men modellen bygger på en annan struktur. I längden kan den ju leda både till bra samhällseffekter och att sociala företag kommer in som underleverantörer i stora anbud”, säger Lotta Lidén Lundgren, enhetschef Social resursförvaltning.*

STYRGRUPPENS REKOMMENDATIONER INFÖR FRAMTIDA IMPLEMENTERING

Styrgruppen samlades flera gånger under våren för att gå igenom den framtagna arbetsordningen, diskutera den och ge sina rekommendationer inför överlämnandet av den. I maj anordnade vi en workshop som

resulterade i att dels framgångsfaktorer och utmaningar, men också direkta rekommendationer identifierades och dokumenterades.

Bland de viktigaste **framgångsfaktorerna** i arbetet nämndes det tydliga och **långsiktiga politiska beslutet**, som omfattar hela staden, även om bara några av förvaltningarna och bolagen varit med i pilotprojektet. Några andra faktorer som nämndes, och som också varit uppe i de samtal jag relaterat till i ovanstående avsnitt var det omfattande **kommunikationsarbetet**, **dialogen** med branscher och fackliga organisationer, det effektiva **rekryterings- och matchningsarbetet** hos arbetsmarknadsverksamheterna, **leverantörernas intresse** för frågorna, **upphandlares vilja och engagemang**, **stödorganisationen** som koordinerat, drivit och samordnat processerna, **mallar** som tagits fram, **den juridiska säkringen** som är fundamental, samt till sist att **människor kommit i arbete**.

Utmaningar som lyftes var att **arbetsordningen följts i väldigt varierande** utsträckning, vilket inneburit att den fulla potentialen i projektet inte kunnat nyttjas, vidare att många **skiftande intressen** i bolag och förvaltningar medför utmaningar i skapandet av en modell med trygga och säkra processer, **tidsperspektivet** både hos upphandlare, som kan ha svårt att hinna genomföra en ny form av kravställning, och hos branscher med stor andel tidsbegränsade och subventionerade anställningar. **Social hänsyn som begrepp** kan vara en utmaning i sig och ett förslag kom upp om att istället tala om ansvarsfull upphandling. En utmaning som också konstaterades är att **arbetsordningen** ju inte följts av alla under projektiden – **hur kommer den då att följas sedan?** För att möjliggöra att fler som står längre ifrån arbetsmarknaden ska ha en möjlighet att komma in genom kravställandet, **behövs planering för stöd till leverantörer**. Hur **ambitionsnivån** ska säkerställas och hållas på en rimlig nivå - konstaterades som en annan utmaning. Att **bredda målgruppen vad gäller kön och funktionsnedsättning** konstaterades som ytterligare en utmaning.

Utifrån de framgångsfaktorer och utmaningar som lyfts och diskuterats resulterade workshopen i att styrgruppen lämnade över ett antal mer eller mindre konkreta **rekommendationer** inför beslut om implementering. Flera av dem har lyfts i de samtal som ovanstående avsnitt refererar till. Här är några av styrgruppens alla rekommendationer:

- Stödfunktion med placering på UHB
- Fortsatt styrgrupp behövs – förslagsvis Strategigrupp för upphandling med komplettering av direktör vid ArbVux
- En implementeringsplan med utbildningsinslag till alla berörda, mjuk ingång och stegvis implementering
- Fortsätt utveckla referensgrupper och nätverk bland branscher, fackliga organisationer etc.
- Koordinator/resursperson med samordningsansvar för upphandlingsfrågorna behövs på respektive bolag/förvaltning
- Utveckla målformuleringarna
- Skapa en övergripande bild av stadens/regionens samlade investeringar (flerårsprognoser)
- Vidareutveckla de sociala företagens roll i upphandling
- Kontinuerlig effektutvärdering Individ respektive Affär.
- Avsätt statliga och kommunala medel för rustning och utbildning av målgrupper
- Skapa en handledning med en gemensam processordning som gäller för alla upphandlingar med sociala hänsyn motsvarande momenten i den nu föreslagna arbetsordningen
- Utgå från att man VILL delta i Göteborgsmodellens arbete för att upphandla med sociala hänsyn – genom att visa på goda exempel.
- Varje upphandlande enhet avgör själva vilka upphandlingar där krav på social hänsyn kan ställas
- Införandet av modellen är en lärandeprocess som ständigt utvecklas.
- Stöd vid förnyad konkurrensutsättning

Styrgruppen har också varit och fått två frågor att reflektera över inför utvärderingen av projektet:

- Vilken är din och din organisations **viktigaste lärdom** från projektet?
- Vilket är ditt **viktigaste råd** till staden inför en implementering av modellens arbetsordning?

Bland viktiga lärdomar kan nämnas vikten av att hitta former framöver att **rusta deltagare** på ett resurseffektivt sätt, att det krävs **förankring i alla led** i organisationen för att få snurr på frågan, att det behövs **tydligt tryck från ledningen**, men också **krav på uppföljning**, att social upphandling med inriktning mot arbete är ett **gemensamt intresse i hela EU**, förståelse för frågans vikt i ett **samhällsperspektiv**, vikten av att **göra det komplicerade enkelt**, det målmedvetna arbetet med att få (bygg)**branschen delaktig och positiv**, alla (inte bara projektledarna) som varit aktiva **ambassadörer** för frågan i sina nätverk och organisationer har bidragit till det goda resultatet, vikten av att **förankra mål och inriktning** i och inom organisationerna, samt arbetet har blivit en viktig start för den nya förvaltningen (ArbVux) att kombinera arbetsmarknad och utbildning.

Vilka är då de viktigaste **råden** till staden inför kommande implementering? Här plockar vi några av råden:

- Våga satsa på detta! Allt är inte hundra procentigt utrett och där finns en del osäkerheter men längre än så här kommer man inte utan att börja i en fast organisation.
- Inte för mycket "exakta måsten" (= krav som alla måste göra på ett speciellt sätt). Utforma modell som har vissa skalkrav men där "huret" kan vara mer upp till varje upphandlande förvaltning/bolag.
- Definitionen måste vara avstämd med politiken så vi vet vad som menas med social hänsyn. Dessutom - om det ska vara 50% måste det vara solklart vad 50% ska räknas utifrån. Annars mer att föredra en numerär (antal platser som ska tillgodoses...)
- Tror det krävs en samordning av andra projekt som också leder till samma mål - fler invånare som är långt utanför arbetsmarknaden som ska få sysselsättning - så att politiken kan få en helhetsbild av vad vi gör på totalen för att hitta mer sysselsättning
- Att framtaget dokument ska ses som ett hjälpmedel för att nå målet om att ge arbete till människor som står långt ifrån arbetsmarknaden.
- Att fortsatt erfarenhetsinsamling och utveckling kommer att krävas och att en organisation centralt måste finnas som ansvarar för detta.
- Politisk tydlighet och konsensus från stadens ledande organ, att det är detta som gäller
- Att den yttersta ledningen i kommunen lyfter fram och visar på goda exempel från olika delprojekt
- Balans mellan alla krav som ställs mot utförandet, så att det inte slutar med att anbuderna uteblir
- Ha tid och tålmod vid implementeringen
- Ha en stödorganisation som håller ihop det
- Arbeta för att alla stadens förvaltningar/bolag använder sig av modellen, det underlättar för samverkanspartners att vara aktiva i arbetet.
- De verksamheter/organisationer som avser använda modellen ska följa hela arbetsordningen - inte bara delar av den.
- Staden bör rekommendera modellen som är kvalitetssäkrad. Det måste finnas ett stödteam så att alla processerna går i takt. Om någon förvaltning eller bolag väljer en annan modell skall kraven från staden vara att modellen är kvalitetssäkrad.
- Att ge information och att det finns kunskap och stöd.

ANALYS KRING PROCESS OCH MÅLUPPFYLLELSE

REFLEKTIONER KRING RESULTAT OCH EFFEKTER

När vi ger oss in i en analys av resultat och effekter är det några saker som är viktigt att fastslå: när man talar om resultat blir det ofta så att det är kvantitativa resultat som räknas. Och de är viktiga. Men vi får inte stanna där. Vi har i redovisningen visat att det viktigaste resultatet – det som var projektets huvuduppdrag – är uppnått, nämligen en framtagna modell eller arbetsordning, som är testad och kvalitetssäkrad, redo att rullas ut för hela staden. Som en följd av det arbetet har samarbete och nätverksbyggande uppstått mellan förvaltningar, bolag, branscher som inte tidigare haft det. En slags bonuseffekt, ett kvalitativt resultat, som kan generera andra värden och effekter framöver.

Att samarbeta över gränser och i nya områden är utmanande, det kan vara betungande och jobbigt, men det kan också ge oerhört mycket. En förutsättning är öppenhet, nyfikenhet, vilja att våga pröva, våga ta kliv ut i det okända, tillsammans med andra. Ha tilliten. Ibland har den funnits närvarande och stark, ibland har det känts som att den lyst med sin frånvaro. Här visar sig återigen varje projekts, varje verksamhets styrka och svaghet: beroende av individer, personer som bär sina organisationer, som förkroppsligar visioner och vilja, som förmår att förflytta berg. Eller som inte gör det. Att det varit så olika resultat rent kvantitativt i de olika organisationerna har flera olika förklaringar. Förutsättningarna ser olika ut, antalet upphandlingar och inriktningen skiljer sig åt oerhört mycket, den direkta egennyttan och den goda affären är lättare att se i vissa bolag än andra. Men när vi vridit och vänt på resultaten med hänsyn till detta återstår ändå den mänskliga faktorn: vilka organisationer har vågat mest, kommit längst?

Framtiden AB med dess inköpssamordnare *Anna Nordén* förtjänar att lyftas fram i det här sammanhanget. När jag intervjuade *Anna* för halvtidsrapporten slog hon fast ett flertal framgångsfaktorer, som för Framtiden AB varit vägledande – enad vilja från högsta ledningen, lång erfarenhet att arbeta med sociala frågor, hitta koppling till affären som är positiv och varumärkesstärkande, centraliserat inköp, samlat inköparna med gemensam styrning och ha bra rutiner för kommunikation. *Anna* har många gånger betonat social hänsyn som en strategisk marknadsfråga. Och så har det blivit för koncernen. Det kvantitativa resultatet är mycket gott. Det kvalitativa ännu bättre. Inköparna i de här bolagen har haft en mycket god kompetens i frågan, de har fört en dialog med stödfunktionen, och allt detta sammantaget har möjliggjort ett stort antal anställningar som annars inte hade tillkommit. Betydelsen av att Framtiden AB varit med i pilotprojektet har betonats av flera i de intervjuer och fokussamtal jag haft inför utvärderingen.

Ett annat av bolagen som också ofta i samtalen omnämns i positiva ordalag är Higab och då kopplat till bolagets inköpssamordnare *Mats Andreasson*. Ett av Higabs stora projekt, Högvakten, har varit pilot för pilotprojektet. Där prövas bland annat möjligheter att ställa krav på social hänsyn som kan ge sociala företag en förbättrad plattform. Higab har inte nått samma kvantitativa genomslag i anställningar som Framtiden, vilket delvis säkert beror på att inköp inte är centraliserat på samma sätt. Men *Mats* har personifierat mycket av vad social hänsyn i upphandling handlar om – ett medel för att tillvarata den kompetens som finns och behövs, en övertygelse om att investera i socialt ansvarstagande är lönsamt både för samhälle, företag och individ.

Ett högst konkret och synligt resultat är att mer än 120 personer har gått från eller håller på att gå från arbetslöshet in i jobb, tack vare att krav på sociala hänsyn har ställts i upphandling. Det här har en betydelse för den enskilde individen som oftast inte är mätbar. Vi har i utvärderingen speglat betydelsen för en enskild individ, som får stå som symbol för så många fler.

Vad betyder resultaten på lite längre sikt, dvs vilka effekter ger de? För att studera detta anlätades som redovisats tidigare två olika konsulter, en som fick i uppdrag att titta på effekter ur ett affärsperspektiv, en som fick uppdraget att göra en socioekonomisk analys.

Den första studien är i sin redovisning kortfattad och anger också att det kvantitativa underlaget i form av genomförda upphandlingar med social hänsyn är för litet för att göra en tillförlitlig kvantitativ analys och även för att skapa en beräkningsmodell för att prognosticera framtida utfall i form av ekonomiska effekter på affären.

Det finns dock i rapporten skiljaktigheter mot vad som framkommer i min utvärdering när det gäller både leverantörseffekter och effekter på upphandlarsidan. En befarad leverantörseffekt uppgavs i effektutvärderingsrapporten vara matchningssvårigheter, dvs att den upphandlade anskaffade kompetensen inte skulle matcha behoven i leverantörens verksamhet. Exemplet från Tuve Bygg AB tidigare i denna utvärderingsrapport visar på en träffsäker matchning mot företagets behov, tack vare flexibilitet och en aktiv insats från stödfunktionen i pilotprojektet. På upphandlarsidan rapporteras en befarad effekt vara ökade kostnader för kvalitetsbrister i tjänsteleveransen. De framgångsfaktorer och den strategiska marknadsfråga som Framtiden AB har gjort av social hänsyn som ett instrument i upphandling, finns inte omnämnd. Rapporten fäster alltså framför allt uppmärksamhet vid negativa effekter som kan befaras än vid positiva effekter som kravställandet haft, både på leverantörssidan och på upphandlarsidan.

När det gäller den socioekonomiska utvärderingen som ser på individ och samhällsnytta, är ju slutsatsen, inte helt överraskande, att sociala investeringar lönar sig. Svagheten i den här typen av studier är att jämförelser med likvärdiga insatser ofta saknas. För den enskilde individen som står utanför arbetsmarknaden och genom projektet fått anställning, så är ju det givetvis en stor framgång. Men med motsvarande satsning i ett annat projekt hade kanske samma individ fått anställning lika snabbt. Det som säkert kan sägas är att kostnaden för en individ i arbetslöshet raskt stiger och på några år når svindlande belopp. Satsningar på att få individer i egen försörjning är därför ur ett rent samhällsekonomiskt perspektiv oerhört viktiga, förutom att de ger individen högre livskvalitet och helt andra möjligheter än när hen står utanför arbetsmarknaden.

Att ha en socioekonomisk beräkning som visar break-even för insatta resurser, skulle otvivelaktigt vara av värde. Men för att säkra en sådan beräkning bör en uppföljning ske på individnivå. En första sådan uppföljning kommer att visa hur många av dem som fått en anställning som fortfarande har det och hur många som har gått vidare till en fast anställning. I dagsläget finns inte en sådan samlad bild. Men det står inskrivet i rapporten att en sådan sammanställning ska göras efter 1-2 år. Den bör givetvis vara könsuppdelad för att belysa hur jämställd eller ojämsställd satsningen är.

En grupp som på lite längre sikt skulle vara relativt enkelt att följa upp statistiskt är de som nu genomgår byggtutbildningen, som startats tack vare projektets försorg. I Björnereds socioekonomiska analys finns ett avsnitt som gör ekonomiska antaganden om denna grupp, som visar när "break-even" inträffar, alltså när utbildningen betalar sig ur ett kommunekonomiskt perspektiv. Att följa upp gruppen och se det verkliga utfallet kan vara av intresse, också för att visa träffsäkerhet med socioekonomiska beräkningar.

GENOMARBETAT OCH KVALITETSSÄKRAT MODELLFÖRSLAG

Den modell eller arbetsordning för social hänsyn i upphandling som tagits fram har processats i olika led och har därigenom på kort tid genomgått en kvalitetssäkring som får anses mycket god. Med förbehållet att det är en arbetsmodell under utveckling, så kan den lämnas över till staden för implementering i full skala. Att göra

implementeringen stegvis, som projektrapporten föreslår, för att underlätta det praktiska genomförandet liksom styrning och organisation, är en god idé.

Det som särskilt imponerat under det sista halvårets intensiva arbete är både styrgruppens och arbetsgruppens engagemang i arbetet med att ta fram arbetsordningen. Arbetsgruppen har under hela projektiden träffats relativt ofta och tillsammans processat fram den arbetsordning som nu lämnas över. Styrgruppen har under den senare halvan av projektiden verkligen gått från att ha varit en ganska passiv mottagare av information – något jag tog upp i introduktionsrapporten – till att bli en aktiv och lärande styrgrupp, angelägen om tillföra aspekter och erfarenheter till den arbetsordning som tagits fram. Det har varit glädjande att se denna förändring och det gör också att arbetsordningen som sådan har större förutsättning för hållbarhet i hela staden genom den förankring den fått i ledningen för de olika bolagen och förvaltningarna, som ingått i piloten.

YTTERLIGARE ÅTGÄRDER FÖR ATT MAXIMERA MÅLUPPFYLLELSE OCH EFFEKTER

Vi har i utvärderingsrapporten pekat på vikten av att göra fortsatta studier för att se på effekter ur ett socioekonomiskt perspektiv utifrån de individer som genom satsningen kommer in på arbetsmarknaden. Vilka effekter det får på affären är också viktigt att följa, för att få en helhetsbild av ekonomiska effekter av en sådan här satsning. Det behövs alltså avsättas resurser till fortsatt uppföljning och utvärdering av insatserna.

En aspekt som jag pekat på i tidigare rapport är den ojämställda fördelningen mellan män och kvinnor när det gäller dem som genom projektet fått anställning. Samma mönster finns i den nu pågående byggtutbildningen. Hur kan social hänsyn i upphandling bli en jämställd satsning som gynnar såväl kvinnor som män? Hur kan den bidra att bryta könsstereotypa mönster i arbetslivet? Här behövs fortsatt analys, uppmärksamhet och nytänkande. Redovisningen av anställningar, liksom den fortsatta uppföljningen måste bli könsuppdelad så att en analys ur ett jämställdhetsperspektiv kan göras.

Ytterligare en aspekt som har med målgruppen att göra är vilka som kommer in på arbetsmarknaden genom satsningen. Den socioekonomiska analysen har visat att gruppen funktionsnedsatta i lägre grad än övriga har kommit i anställning. Dialogmomentet i arbetsordningen syftar bland annat till att uppmärksamma denna målgrupp och se på vilka förutsättningar som finns att öka möjligheterna för denna grupp att komma ifråga för anställning. Det är en oerhört angelägen fråga, så att inte den av projektets målgrupper som kanske har allra svårast på arbetsmarknaden, riskerar att bortprioriteras också här.

KONTINUERLIG RISKANALYS – EN DEL I KVALITETSSÄKRINGEN

Något som visar projektets levande utveckling är den kontinuerligt fortgående riskanalysen. Projektet gjorde i arbetsgruppen en sådan redan tidigt, men den har sedan reviderats och uppdaterats ett flertal gånger.

Och den processen måste fortsätta. Det är en del i utvecklingen av arbetsordningen, som en organisk process. Några områden som flera gånger under våren i olika sammanhang lyfts, i arbetsgrupp och/eller styrgrupp och/eller i de fokussamtal och intervjuer jag haft inför utvärderingen och som behöver en sådan fortsatt riskanalys är följande:

- Frågan om "mättnad". Handlar om att det i det enskilda (mindre) företaget kan uppstå en mättnad, en situation som gör att man har svårt att uppfylla kraven på social hänsyn, om man parallellt vinner två större anbud, där vardera kanske har krav på att en eller kanske to m flera lärlingar ingår. I praktiken kan detta bli en orimlig arbetsbörda på ett litet företag som kanske inte har mer än ett fåtal anställda. Grunden till nya föreskrifter som ska täcka in detta bekymmer är lagd, men behöver fortsatt uppmärksamhet.

Men frågan handlar också om det finns en tid då det blir betydligt svårare att rekrytera. Att man hittills "fiskat i dammar där det varit lätt att få napp" som någon uttrycker det. Att det framöver, och ganska snart, kan komma en tid när det är "utfiskat" där och då det blir en angelägen utmaning att hitta fler. Och för att det ska fungera måste rustningsarbetet ute i stadsdelarna fungera.

- Kopplat till den här diskussionen, som fortsatt måste föras, hör frågan om resurser för stöd och uppföljning på individnivå, som med nödvändighet blir större om målgruppen som rekryteras står längre från arbetsmarknaden.
- Frågan om markanvisning. Handlar om vikten av att ställa likartade krav när det gäller markanvisning som när det gäller upphandling.
- Målgrupps- och jämställdhetsanalys. Som ovan påpekats bör en analys ur ett målgrupps- och ett jämställdhetsperspektiv fortsätta och fördjupas. Detta bör ske också i den kontinuerliga uppdateringen av riskanalysen.

En levande riskanalys är i sig en indikator på kvalitetssäkring. Därför är det viktigt med öppenhet och medvetenhet för de frågor som behöver lyftas och fördjupas, en uppmaning, både till den operativa och den styrande ledningen för den fortsatta implementeringen i staden.

NÄR VI BIDRAR OCH FÅR TILLBAKA – OM ATT SKAPA



Förståelse, förtroende, engagemang. Nyckelorden som mejslades fram i målformuleringen och som vi försökt följa i den här rapporten.

Vikten av förståelse, som ett grundfundament: varför gör vi det här? Vad leder det till? Hur bidrar det till en hållbar stad? Svaren på de här frågorna är en del i kommunikationsstrategin, som präglat projektet. Och som måste fortsätta för att det långsiktiga syftet - *"Göteborgs stad satsar på social hänsyn i offentlig upphandling för att främja kompetensförsörjning och en social och ekonomisk hållbar utveckling av staden"* – och det övergripande målet om en stärkt integrationsprocess, ska vara en tydlig ledstjärna och drivkraft.

Vikten av förtroende – också här spelar kommunikationen en avgörande roll. Liksom samverkan. Vikten av samverkan betonas i så många sammanhang att vi ibland tröttnar, ett mantra som upprepas och ibland blir till intet förpliktigande. Jag har i många sammanhang - också i det här projektet – betonat att för att samverkan ska fungera måste alla kunna besvara två grundläggande frågor: vad ger jag och min organisation in? Vad får vi ut? Det är när vi ger förtroende till andra, som vi får förtroende tillbaks. Det gäller både om oss som privatpersoner och oss som representanter för organisationer. Vi har alla sett det hända. Vi vet vad det innebär. Ändå är det inte självklart.

Men när det händer – då föds också engagemanget. Engagemangsnivån sparade jag till analysdelen. För det är inte lika lätt att bara rapportera av, som när det gäller förståelse och förtroende. Där har projektet lagt grunden, just genom informations- och kommunikationsinsatser, dialog och tät samverkan mellan olika aktörer. Hur föds engagemanget? Det finns olika sätt att beskriva detta på. I projektets egen kommunikationsplan talas om den s k Kommunikationstrappan: Kommunikationsmässigt handlar det först att sprida kännedom, därefter intresse, vilket leder till en större förståelse. Och som en följd av detta växer engagemanget och viljan till handling.

Det sägs ibland att det finns tre typer av människor – och organisationer: de som får saker att hända, de som ser saker hända och de som undrar vad som händer. Att få saker och ting att hända handlar om att se samband och se vår egen förmåga, möjlighet och ansvar i detta. Projektet har tillkommit därför att det funnits en politisk drivkraft. Sambandet mellan insatser och utfall är tydlig. Staden ville få större tryck i frågan och en tydligare

måluppfyllelse – därför satsades medel på projektet. Och resultatet – den framtagna gemensamma arbetsordningen och alla anställningar som skapats genom projektet – är också resultatet av framsynta och skickliga chefer och medarbetare, som sett till möjligheter mer än till hinder och som tillsammans lyckats få saker att hända.

Det ligger en stor utmaning i det här med engagemang, vilket har visat sig så tydligt i projektet. Engagemanget har sett olika ut, också baserat på vilken grad av förståelse, förtroende och mognad som finns i de olika organisationer som ingår. Och till sist är detta en uppmaning till reflektion för alla organisationer som ingått i projektet: vad finns det mer för mig och oss att ge in och att få ut? Vilken samverkan har varit ny och berikande för oss? Vad har vi lärt oss av vem? Vilka har vi inte haft så mycket utbyte med som vi kanske borde? Vad behöver vi göra på hemmaplan för att öka förståelsen för frågorna och för målgrupperna? Vad kan vi göra för att öka förtroendet för de andra intressenterna? Och för att deras förtroende för oss kan växa?

Rapporten har lyft fram ett par organisationer som betytt särskilt mycket för arbetet i pilotprojektet. Men uppmaningen till reflektion gäller lika mycket till alla.

Det finns mer att upptäcka. Fortsätt att vara nyfikna. Som människor och som organisationer. Då kommer det att öppnas nya rum, nya möjligheter. Och världen kan bli en lite vackrare plats. Och lite roligare att leva på.

FRAMÅT INFÖR IMPLEMENTERING - FRAMGÅNGSFAKTORER ATT BYGGA VIDARE PÅ

Rapporten har velat vara ett stöd i överlämnandet till staden, genom att beskriva processer och resultat, iakttagelser av projektaktörer i och runt projektet. I rapporten har jag samlat ihop dessa med mina egna iakttagelser och reflektioner.

Pilotprojektet Social hänsyn i upphandling har på ett förtjänstfullt sätt fullgjort sin uppgift att ta fram en modell eller arbetsordning för social hänsyn i upphandling, en ordning som med fördel kan följas av hela staden.

Rapporten har pekat på några viktiga framgångsfaktorer i den fortsatta implementeringen av ämnesområdet och funktionen, här sammanfattar vi de viktigaste:

Stödfunktion

För att arbetet ska fortsätta utvecklas i samma goda riktning som hittills, behöver en stödfunktion finnas, för fortsatt kvalitetssäkring, för samordning och kommunikation. Stödfunktionen läggs med fördel under UHB men i nära samverkan vad gäller målgruppsinsatser, i enlighet med förslaget i projektrapporten.

Styrning, uppföljning och utvärdering

Precis som pilotprojektet haft en alltmer tydlig styrgrupp som lett arbetet behövs motsvarande framöver. Styrgruppen har föreslagit att Strategiforum får denna roll, kompletterad med någon representant för målgruppsidan. Det är ett bra förslag, som borgar för att frågorna tas om hand på ledningsnivå framöver.

Arbetet bör fortsatt följas upp och utvärderas. I rapporten har vi pekat på områden som är särskilt viktiga att belysa: uppföljning på individnivå, utvecklad effektutvärdering när det gäller affären. Att fortsatt utvärdera process och måluppfyllnad totalt sett är också av vikt. En extern utvärdering har uppgiften att vara stödjande och störande. Det kan betyda mycket för fortsatt utveckling och lärande att en extern utvärderare följer verksamheten.

Utbildning &Handledning

Som många påtalat av dem jag talat med inför utvärderingen kommer det att behövas en ganska omfattande utbildningsverksamhet. Likaså behöver handledningsmaterial tas fram, som komplettering till det material och dokument som redan producerats inom ramen för pilotprojektet. Detta sammantaget kommer att ställa stora krav på en väl genomtänkt och resursmässigt tilltagen kommunikationsstrategi.

Träning i samverkan & lärande

Rapporten har speglat att en levande samverkan är en förutsättning för förtroende och engagemang. För att underhålla och utveckla samverkan, både i välkända och nya former och konstellationer, föreslås att åtminstone 1-2 gånger per termin anordna någon form av erfarenhetsutbyte, med kompetensstärkande inslag. Det kan alltså både bli ett utbildningstillfälle och ett praktiskt tillfälle att stärka nätverk och etablerad samverkan.

Dialog och delaktighet – målgrupp och branscher

Vilka erfarenheter har målgruppen som står eller stått utanför arbetsmarknaden av vilka insatser som gjort skillnad? Vilken roll spelar bemötande? Och vad säger branscherna om hur tydliga krav kan ställas, som överensstämmer med branschernas behov och förutsättningar? En identifierad framgångsfaktor för arbetet hittills har varit dialog med olika intressenter. Att fånga upp målgruppen direkt och lyssna till dem är av stor vikt i arbetet framöver, för att minska stigmatisering och utanförskap och för att stärka delaktighet och inflytande.

Ta vara på stadens kompetens!

En av styrkorna i pilotprojektet har varit att den juridiska kompetensen hos processägaren har kunnat byggas in i projektet. Det är fortsatt viktigt framöver. Liksom att ta vara på den kompetens som finns spridd över staden. Det finns många goda exempel, som kan betyda mycket som inspiration och kunskapskälla för andra framöver. Resurser måste frigöras, antingen i de organisationer som har de här goda inspiratörerna hos sig, eller i staden centralt, för att tillvarata den kompetens och erfarenhet som finns.

Fortsatt politisk tydlighet

Det har varit av avgörande betydelse med den politiska signalgivningen rapporterar många. Därför är det av stor vikt att ett kommuncentralt beslut fattas som är en tydlig signal om frågornas fortsatta vikt, liksom fortsatt målformulering i stadens budget.

TILLÄGG UTIFRÅN INFORMATION OCH SYNPKTER VID STYRGRUPPSMÖTE 2015-08-19

FORTSATT HANTERING AV FRÅGAN I STADEN

Utvärderingsrapporten har – i likhet med projektrapport och önskemål från projektaktörer – utgått från att projektets arbete och dess rapporter skulle läggas fram inför Kommunstyrelsen för beslut om hur den fortsatta implementeringen ska ske. Det är också utifrån ett sådant scenario som slutsatser i analys samt de rekommendationer som finns i rapportens sista avsnitt – Framåt inför implementering – har skrivits.

Vid styrgruppens möte informerade SLK om att planen inte är att projektrapporteringen läggs som ett enskilt ärende till Kommunstyrelsen, utan att i förslaget till ny upphandlings- och inköpspolicy skriva in att stadens förvaltningar och bolag ska arbeta efter "Göteborgs Stads modell för social hänsyn i upphandling". Upphandlingspolicyn som sådan tas upp i september för beslut i Kommunstyrelsen, för att vidare beslutas i Kommunfullmäktige.

I diskussionen som följde på denna information i styrgruppen framfördes bland annat farhågor om att förutsättningar för framgångsrikt arbete försvagas, liksom risken för otydlighet när det gäller vilken modell som avses. Samtidigt framförde styrgruppen en önskan till SLK att undersöka möjligheterna att lägga fram projektrapporten med förslag till arbetsordning och organisation samt rekommendationer för implementering, för KS som ett enskilt ärende.

Den politiska tyngden bakom prioriteringen av frågan har genomgående nämnts som en framgångsfaktor i arbetet av alla olika ingående aktörer. En fortsatt tydlig signalgivning från den politiska ledningen skulle vara värdefull för att bevara och stärka frågans vikt. Göteborg har kommit långt på området och övriga Sverige, både nationellt och lokalt, har sneplat och refererat till Göteborgs arbete med Social hänsyn i upphandling. Det finns all anledning att känna stolthet över detta. Samtidigt är det fortfarande ett relativt nytt område för många förvaltningar och bolag. Genom att ge fortsatt stöd genom en stödfunktion, genom att tillse att en styrgrupp för arbetet finns och genom omfattande informations- och utbildningsinsatser, kan staden fortsätta att vara nationellt ledande på området. Om den fortsatta hanteringen blir att Social hänsyn bakas in i ny upphandlings- och inköpspolicy, är det av vikt att vidta specifika åtgärder för att tillse att Social hänsyn blir en lika prioriterad angelägenhet som hittills. Inte minst gäller detta planeringsfasen i arbetsordningen. Utan en prognosticerad inrapportering blir det svårare att göra en säker matchning mellan framtida upphandlingsbehov och kompetensbehov i den målgrupp som rekryteras via Social hänsyn.

SYNPKTER OCH REFLEKTIONER FRÅN STYRGRUPPEN PÅ UTVÄRDERINGSRAPPORTEN

I samband med samtalet efter genomgången av rapporten framfördes några reflektioner från enskilda styrgruppsledamöter:

- Nyckeltal versus procentsats. Fortsatt utveckling och uppmärksamhet behövs i denna fråga.
- En uppmaning att inte tappa pågående CSR-arbete och de andra parametrar som finns kring Social hänsyn. Risken är att Social hänsyn enbart blir arbetsmarknadsåtgärder. Innebörden är betydligt bredare än så.
- Projektet har – liksom rapporten – hänvisat till engelska förebilder som inspirationskälla för projektet. Men det saknas – både i utvärderingsrapporten och projektrapporten – en redogörelse över de stora strukturella skillnader som finns mellan den brittiska respektive svenska upphandlingslagstiftningen

och framförallt de skillnader som finns gällande arbetsmarknadens struktur. En sådan skillnad är att i Sverige återfinns bara 2,5% av befolkningen i s k lågtröskelyrken, medan Storbritannien har ca 20%. Det ger helt andra förutsättningar för att driva arbetet med Sociala hänsyn i upphandling.

- Det är önskvärt att framöver göra en uppföljning på individnivå för att se hur matchningen av deltagare till leverantörer har fungerat. Uppföljningen bör ske på individnivå. Har leverantörerna fått den kompetens som krävs för att deras organisationer ska kunna fullfölja uppdraget i avtalet?
- Fortsatt riskanalys behövs kring undanträngningseffekter, i synnerhet om en lågkonjunktur inträffar i byggbranschen.
- En synpunkt framfördes om att lyfta till diskussion om en placering av en stödfunktion skulle kunna ske till Intraservice och vilka fördelar/nackdelar det skulle innebära jämfört med att UHB är fortsatt processägare för en stödfunktion. En kommentar till denna fråga är att den inte tidigare har diskuterats i något forum i projektet. Där har tvärtom funnits stor enighet om fördelarna med UHB som processägare.

INFORMANTER I FOKUSSAMTAL OCH INTERVJUER

Fenk Abdullkarim, projektadministratör, Tuve Bygg AB

Leif Andersson, ombudsman, LO

Carin Bergdahl, chef specialist och uppföljning, Upphandlingsbolaget

Susanne Brattelius, HR-ansvarig, Tuve Bygg AB

Anders Edner, planeringsledare, Arbetsmarknads- och Vuxenutbildningsförvaltningen

Inger Ek, VD, Upphandlingsbolaget

Stina Johansson, rektor, Arbetsmarknads- och Vuxenutbildningsförvaltningen

Cecilia Jonasson, kommunikatör, Upphandlingsbolaget

Jörgen Larzon, projektledare, Upphandlingsbolaget

Lotta Lidén, enhetschef, Social resursförvaltning

Rolf Lindén, ombudsman, LO

Frank Lund, planeringsledare Stadsledningskontoret,

Maja Ohlsson, projektledare, Upphandlingsbolaget

Lisbeth Ringdahl, chef, Arbetsmarknads och Vuxenutbildningsförvaltningen

Magnus Simonsson, bitr förbundschef, Samordningsförbundet Centrum