

Upphandla med sociala hänsyn

En guide för kommunpolitiker
och offentliga inköpare

Innehåll

Inledning – upphandlingen som verktyg för att förbättra samhället	3
Vad är upphandling med sociala hänsyn?	4
Varför ska vi upphandla med sociala hänsyn?	4
Hur går det till att upphandla med sociala hänsyn? – tips till kommuner	5
Idéburna offentliga partnerskap – ett alternativ till offentlig upphandling	9
Exempel och vidare läsning	11

Tillväxtverket 2016
Författare: Eva Ternegren
Expressiva har bearbetat texten

Info 0641
ISBN 978-91-87903-42-7

Inledning – upphandlingen som verktyg för att förbättra samhället

Som beställare och konsumenter har vi makt att ställa krav. Genom medvetna köp kan vi styra mot en mer hållbar produktion av varor och tjänster. Vi kan välja varor med olika märkningar som talar om för oss att varan är ekologisk, att de som producerat varan får en rättvis andel av ersättningen eller att varan är producerad och fraktad med minsta möjliga påverkan på vår miljö. Företag letar samtidigt leverantörer och samverkanspartner som kan garantera att barnarbete inte förekommer eller att underleverantörernas barn får gå i skolan.

Nu ökar också intresset hos kommuner och andra myndigheter för att upphandla varor och tjänster på ett sätt som bidrar till en hållbar samhällsutveckling. Miljökrav har vi vant oss vid att ställa. Det finns betydligt mindre erfarenhet av att använda *sociala hänsyn* i offentlig upphandling, och därmed många frågetecken.

Den här guiden ger konkreta tips till politiker och upphandlare i framför allt kommuner, som vill använda upphandlingen som verktyg för att förbättra samhället på olika sätt. Genom att upphandla med sociala hänsyn och samarbeta med sociala företag kan ni förbättra integrationen, motverka utanförskap och minska långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd.

Vi lyfter också fram *idéburna offentliga partnerskap*, som ett alternativ till offentlig upphandling för kommuner som vill nå sociala mål.

I slutet av guiden finns tips om vidare läsning.

Vad är upphandling med sociala hänsyn?

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

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

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

Varför ska vi upphandla med sociala hänsyn?

I en kommun har ni mycket att vinna på att upphandla med sociala hänsyn. Ni kan använda upphandlingen som ett verktyg för att skapa arbetstillfällen och social integration. Genom att ställa krav i upphandlingen har ni stora möjligheter att till exempel

- förbättra integrationen
- motverka utanförskap
- minska långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd.

Kraven kan till exempel handla om att anbudsgivarna ska anställa ett visst antal unga, personer med funktionsnedsättning eller utrikesfödda.

Den offentliga sektorn är en stor marknad och upphandlar årligen för drygt 600 miljarder kronor. Mycket få tar vara på möjligheten att upphandla med sociala hänsyn, men utvecklingen går snabbt framåt. Många kommuner är positiva och vill utveckla kunskap och verktyg för att genomföra den här typen av strategiska upphandlingar.

Sedan 2010 står det i LOU, lagen om offentlig upphandling, att ”upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta”. Ni följer alltså lagen genom att upphandla med sociala hänsyn.

Hur går det till att upphandla med sociala hänsyn? – tips till kommuner

Det måste starta i politiken. Den politiska ledningen måste se den offentliga upphandlingen som ett strategiskt verktyg. Det behöver finnas politisk vilja, intresse och legitimitet för att upphandla med sociala hänsyn. Inköpsavdelningar, verksamhetschefer eller andra i förvaltningsledningarna kan inte starta ett så stort strategiskt arbete på egen hand.

I bland annat Göteborg och Örebro har man arbetat med sociala hänsyn i flera år. Dessa kommuner är goda exempel, och här ger vi några tips som utgår från deras arbete. Se också tipsen om vidare läsning på de sista sidorna där ni kan hämta mer inspiration från andra.

Inkludera sociala hänsyn i er upphandlingspolicy

Anta en upphandlingspolicy där det står

- att kommunen bör eller ska ta sociala hänsyn i upphandlingar
- varför kommunen ska ta sociala hänsyn – vad är det politiska målet?
- hur sociala hänsyn i upphandlingar ska bidra till kommunens arbete mot arbetslöshet, segregation och liknande problem.

Ju tydligare det är formulerat att verktyget ska användas, och när, desto lättare blir det för nämnder, förvaltningsledningar och upphandlare att använda och följa policyn. Ett politiskt mål kan till exempel vara: ”Kommunen ska skapa fler arbetstillfällen för de som står långt från arbetsmarknaden.”

Ta fram riktlinjer för offentlig upphandling

Ta fram riktlinjer för offentlig upphandling, som konkretiserar er upphandlingspolicy. Riktlinjerna kan beskriva mer direkta åtgärder och föreslå kriterier och mått för social nytta, för att ge ledning för förvaltningarna i kommunen.

I bästa fall löper processen på när policyn och riktlinjerna är beslutade av kommunfullmäktige. Om den inte gör det måste politikerna kanske sätta in ytterligare åtgärder. Det kan vara att formulera ett kvantitativt mål i budgeten eller i andra styrdokument i kommunen, eller att anta en handlingsplan som stöder processen. Följande är exempel på styrande formuleringar:

- I 50 procent av alla tjänstepphandlingar inom områdena X ... (nämnder, bolag) ska vi ta sociala hänsyn i upphandlingarna.
- I alla upphandlingar med ett värde över X kronor ska minst en person anställas som kommer från bidragsberoende.
- I alla byggtreprenader med ett värde över X ska Y procent av de anställda komma från arbetslöshet eller minst två lärlingsplatser erbjudas.

Ett tydligt mål i budgeten har fördelen att alla nämnder och bolag då måste rapportera in vad de har gjort och varför de har en eventuell dålig måluppfyllelse.

Välj målgrupper

Bestäm vilka målgrupper kommunen ska prioritera när ni upphandlar med sociala hänsyn. Det kan vara till exempel unga, personer med funktionsnedsättning och utrikesfödda.

Anställ en samordnare

Anställ eller utse gärna en person som samordnar era upphandlingar med sociala hänsyn. Samordnaren kan till exempel

- vara med och utforma sociala hänsyn i kontrakten så att de ger maximalt värde för kommunen
- följa upp och utvärdera upphandlingar med krav på sociala hänsyn
- arbeta aktivt med leverantörer för att utveckla robusta och effektiva processer i denna typ av upphandlingar
- arbeta med andra partner för att förbättra utsatta grupperns möjligheter att dra nytta av sociala hänsyn genom utbildning och träning
- sprida kunskap och metoder om upphandling med sociala hänsyn till andra offentliga myndigheter och aktörer.

Bjud in till samtal

Bjud in till samtal innan ni börjar upphandla med sociala hänsyn. Det kan vara samtal med Arbetsförmedlingen, företag, samordningsförbund och företrädare för den sociala ekonomin – verksamheter som har allmännytta eller medlemsnytta som drivkraft snarare än vinstintresse.

Företagen kan behöva information och möjlighet till dialog för att bli positivt inställda. I dialogen kan alla lyfta farhågor och synpunkter som annars kanske kommer som reaktioner på upphandlingarna när de väl är genomförda, och det är för sent för vissa åtgärder. Företagen kan också ha värdefulla synpunkter på hur ni kan utforma krav och förfrågningsunderlag.

Gör en pilotsatsning

Börja gärna med att upphandla med sociala hänsyn i mindre skala – gör en pilotsatsning där ni prövar olika arbetssätt. I pilotsatsningen kan ni välja ett antal nämnder eller bolag där ett visst antal upphandlingar ska göras under en viss period. Därefter utvärderar ni metoderna och resultaten, och beslutar om vidare insatser i hela kommunen.

Ställ krav på leverantörerna

Ni har stora möjligheter att ställa krav på att era leverantörer tar sociala hänsyn, så länge kraven har en tydlig koppling till tjänsten ni upphandlar. Ni kan till exempel kräva i förfrågningsunderlaget att leverantören

- anlitar personal som står långt från den ordinarie arbetsmarknaden, är långtidsarbetslösa eller har en funktionsnedsättning
- deltar i program för att motverka lokal arbetslöshet
- främjar jämställdhet mellan män och kvinnor samt mångfald i fråga om etniskt ursprung
- tar emot praktikanter från utbildningar och arbetsmarknadsåtgärder.

Sådana här absoluta krav blir särskilt viktiga om ni bara använder ”lägsta pris” som utvärderingsgrund.

Värdera leverantörernas arbete med sociala hänsyn

Om ni inte använder ”lägsta pris” som utvärderingsgrund, kan ni i stället använda olika sociala hänsyn som utvärderingskriterier. Kom ihåg att det då måste framgå tydligt i förfrågningsunderlaget att sociala hänsyn är en del av upphandlingens syfte. Det är också viktigt att ni ger kriterierna för sociala hänsyn hög vikt vid utvärderingen, så att de verkligen får betydelse för vem som vinner upphandlingen.

Ni kan till exempel värdera om leverantören

- arbetar med personal- och brukarinflytande
- kan erbjuda brukare ett socialt nätverk
- kompletterar sin ordinarie verksamhet med ideella insatser
- kommer att anställa ett visst antal personer som varit beroende av ekonomiskt bistånd.

Ni kan också utforma kraven på sociala hänsyn som ett *särskilt kontraktsvillkor*. Då behöver leverantören inte uppfylla kraven förrän efter att ni har skrivit kontrakt.

Samarbeta med sociala företag

Ni kan utnyttja kompetensen hos *sociala företag* på olika sätt i era upphandlingar. Med sociala företag menar vi företag som

- integrerar människor med stora svårigheter att få eller behålla ett arbete
- gör medarbetarna delaktiga genom ägande eller avtal, eller på andra väldokumenterade sätt
- huvudsakligen återinvesterar sina vinster i den egna verksamheten eller i andra liknande verksamheter
- är organisatoriskt fristående från offentlig verksamhet.

Ni kan till exempel

- naturligt prioritera sociala företag i era upphandlingar när ni värderar sådant som delaktighet, brukarinflytande och ideellt arbete
- rikta er till mindre, sociala företag genom direktupphandlingar, tack vare den högre beloppsgränsen
- uppmuntra sociala företag att bli underleverantörer till vinnande anbudsgivare, så att de kan uppfylla kraven tillsammans
- uppmuntra företag som vinner upphandlingar att använda sociala företag som rekryterare, så att de kan hjälpa företagen att hitta arbetslösa och praktikanter samt ge stöd och handledning.

Register över sociala företag kan underlätta för alla parter

Ett register över sociala företag skulle kunna vara till nytta för upphandlare. Ett sådant fullständigt register finns inte ännu i Sverige, men organisationen Ready for business har byggt upp ett i Skottland. Det är sökbart för förfrågningar från upphandlare i den offentliga sektorn och privata företag som vill hitta partner i sociala företag. Registret ger kontaktuppgifter till varje socialt företag samt en sammanfattning av företagets tjänster och de platser där företaget verkar.

I Sverige finns en lista med cirka 350 sociala företag över hela Sverige på www.sofisam.se. Listan innehåller kontaktuppgifter och information om företagens verksamhet.

Idéburna offentliga partnerskap – ett alternativ till offentlig upphandling

Vill ni anlita organisationer från den sociala ekonomin utan att upphandla? Ett alternativ till offentlig upphandling kan vara att ingå *idéburna offentliga partnerskap*. Då ingår kommunen ett samverkansavtal med en organisation från den sociala ekonomin, till exempel ett socialt företag. Syftet är att stötta en verksamhet som hanterar någon form av samhällsutmaning. Avtalet skrivs ofta runt en speciell verksamhet, som ägs av organisationen från den sociala ekonomin, men som kommunen vill medverka i. I avtalet bestämmer ni vad partnerskapet gäller, vilka resurser varje part ska bidra med, hur länge avtalet ska gälla och andra särskilda förutsättningar.

Idéburna offentliga partnerskap kan ses som någonting mitt emellan upphandling och normerande bidrag. Organisationen från den sociala ekonomin bidrar till samhällsutvecklingen på ett mer konkret sätt än vad bidragen ger utrymme för, men som inte bygger på marknadsmekanismer och kommersiella kontrakt.

När kan vi ingå ett partnerskap?

Ni kan ingå ett idéburet offentligt partnerskap om flertalet av nedanstående krav är uppfyllda:

- Organisationen från den sociala ekonomin tar initiativ till verksamheten.
- Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller en plan, som särskilt nämner organisationerna från den sociala ekonomin.
- Verksamheten bidrar till lokal utveckling och delaktighet i samhället.
- Verksamheten kan inte ses som en del av föreningsbidraget.
- Varken kommunen eller organisationen från den sociala ekonomin vill göra organisationen till underleverantör, utan den ska vara en fortsatt fri och självständig aktör.
- Det finns ingen marknad eller konkurrenssituation att vårda.
- Bägge parter är med och finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser).
- Kommunen detaljreglerar inte verksamheten.
- Verksamheten är tänkt att drivas under längre tid.

Dessa kriterier har vi hämtat från Göteborgs stad, ursprungligen från organisationen Forum för frivilligt arbete. Frågan är prövad av stadsjurister och jurister vid EU-kommissionen.

Exempel på partnerskap

Här är några exempel på verksamheter som genomförts tack vare idéburna offentliga partnerskap:

- Göteborgs stad ingick ett idéburet offentligt partnerskap med Bräcke diakoni, Frälsningsarmén och Göteborgs kyrkliga stadsmission 2013. Insatserna bestod av övernattningsmöjligheter och dagcentral för de mest nödställda migrerande EU-medborgarna i Göteborg.
- Region Skåne och Röda Korset ingick ett offentligt idéburet partnerskap 2013. Verksamheten innebär att Röda Korset kompletterar hälso- och sjukvården i Region Skåne med särskilda insatser för krigs- och tortyrskadade.
- Stadsdelsförvaltningen Majorna-Linné i Göteborg ingick ett offentligt idéburet partnerskap med Majornas Samverkansförening 2015. Verksamheten går ut på att öka den sociala hållbarheten i stadsdelen, med särskilt fokus på hälsa och kultur. Man vill till exempel öka mötena över generationsgränserna, mobilisera mot cannabis och ta tillvara invånarnas egna initiativ och idéer.

Exempel och vidare läsning

Hämta gärna inspiration från andra som upphandlar framgångsrikt med sociala hänsyn, eller arbetar med idéburna offentliga partnerskap. Här ger vi några lästips.

- *Tillväxtverket* har skrivit en längre rapport om att upphandla med sociala hänsyn.
Beställ rapporten här:
<http://publikationer.tillvaxtverket.se/ProductView.aspx?id=2045&downloaded=1>
- *Göteborgs stad* har haft upphandling med sociala hänsyn som mål i budgeten sedan 2012. År 2013 startade pilotprojektet Social hänsyn i upphandling – en modell för Göteborgs stad.
Läs mer här:
www.goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/planer-styrdokument/styrande-dokument-i-goteborgs
- På www.socialhansyn.se finns flera mallar för hur ni kan formulera krav och förfrågningsunderlag. Webbplatsen drivs av Göteborgs stad.
- *Konkurrensverket* ger förslag på hur ni kan utforma kontraktsvillkor på sin webbplats:
<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlings-reglerna/hallbar-upphandling/sarskilda-kontraktsvillkor/>
- På www.sofisam.se finns en lista med sociala företag i Sverige.
- Organisationen *Forum* har information om idéburet offentligt partnerskap på sin webbplats:
<http://www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap/>
- I *Skottland* har många kommuner kommit långt i arbetet med att upphandla med sociala hänsyn. Kommunerna har dessutom erfarenheter av andra metoder för att främja arbetsintegrering, till exempel genom idéburna offentliga partnerskap.
Läs mer här:
www.employabilityinscotland.com/media/317923/cbips_1st_april_v2_2.pdf
www.base-uk.org

**Tillväxtverket arbetar för att
stärka företagens konkurrenskraft.**

Upphandla med sociala hänsyn

Den offentliga sektorn upphandlar årligen för drygt 600 miljarder kronor i Sverige och är en stor marknad. Mycket få upphandlingar genomförs med sociala hänsyn, men när det görs så handlar det ofta om att skapa fler arbetstillfällen. Utvecklingen går snabbt. Många kommuner ställer sig positiva och vill utveckla kunskap och verktyg för att genomföra den typen av strategiska upphandlingar.

Den här guiden riktar sig till dig som är kommunpolitiker eller upphandlare och vill använda offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för att nå sociala mål.