

BoendeByggarna

Kartläggning av en social upphandling för framgångsrik introduktion på arbetsmarknaden

Sammanfattning 3

Inledning 4

Bakgrund 4

Finansiärernas ändamålsbeskrivningar 4

Syfte och frågeställningar 5

Metod 5

Tidigare forskning 7

Sociala upphandlingar 9

Arbetsmarknadssatsningens utformning 16

Upphandlingens förfrågningsunderlag 16

Upphandlingsprocessen 18

Genomförandeprocessen 18

Urvalet 19

Aktörer 21

Praktikanterna 21

Entreprenören 22

Underentreprenörerna 23

Andra byggföretag 23

Fenomen 25

Spridningseffekter 25

Avtryck 25

Företräderskap 26

Offentlighet 26

Politisk styrning genom upphandling 27

Nätverk 27

Framgångsfaktorer och hinder 31

Framgångsfaktorer 31

Hinder och risker 32

Källförteckning 34

Tryckta källor 34

Internetkällor 34

Andra källor 34

Sammanfattning

Våren 2013 påbörjade ÖrebroBostäder AB en social upphandling av ett renoveringsprojekt i ett av Örebros stora bostadsområden. Den här kartläggningen är en dokumentation av den del av processen som pågick fram till sommaren 2014.

Syftet med kartläggningen var att identifiera de viktigaste framgångsfaktorerna och de mest påtagliga riskerna för projektets genomförande. Underlaget bestod av projektets egen dokumentation, deltagarobservationer på planeringsmöten samt intervjuer med nyckelpersoner.

Följande framgångsfaktorer identifierades:

- Samtliga deltagare i projektet deltar därför att man vill bidra och engagera sig. Rätt attityd till projektet.
- Den som ansvarar för projektet behöver ge utbildningar för mentorer så att deltagare tas omhand på ett bra sätt. Praktikanterna behöver få rätt arbetsuppgifter för att praktiken ska fungera som det är tänkt.
- Vilja, engagemang och samarbetsvana hos dem som driver och genomför projektet
- Den upphandlande myndigheten behöver vara pådrivande och tydlig i sina krav när det gäller upphandlingens sociala inriktning. Villkorsformuleringarna i förfrågningsunderlaget är en viktig del i detta.
- Det sociala hänsynstagandet behöver ha någon typ av finansiering. Handlar det om praktikplatser är arbetsförmedlingens ersättningar ett exempel på en finansieringsmöjlighet.
- Ledningsstrukturen behöver inkludera olika aktörer och vara dialoginriktad.
- Nätverk som arbetsform
- Ett genuint intresse för sociala mål och samhällsnytta hos projektledningen
- Tydliga och konkreta (mätbara) målformuleringar

och följande hinder:

- Fel personer med fel attityd
- Kommunikationsbrister
- Otydlighet i genomförande av praktiken. Praktik kan fungera bra eller dåligt. Därför kan den vara en förutsättning eller ett hinder.
- Branschkultur
- Otydlighet i upphandlingslagar och regler när det gäller social upphandling

Inledning

Bakgrund

BoendeByggarna är en arbetsmarknadssatsning i ett av Örebros miljonprogramsområden som går ut på att inkludera arbetssökande som bor i området i arbetet med att renovera ett av områdets kvarter. Initiativtagare till satsningen är ÖrebroBostäder AB (Öbo, Örebros allmännyttiga bostadsbolag), som genom en upphandling har anlitat byggföretaget Skanska för att utföra renoveringen med de sociala hänsyn som satsningen innefattar.

Modellen att lägga in sociala hänsyn i en upphandling är förhållandevis ny i Sverige och har tidigare bara tillämpats i ett fåtal kommuner. Det råder en otydlighet i regelverk och tidigare tillämpningar om hur dessa hänsyn kan läggas in i en upphandling. Inom byggbranschen verkar det också finnas en ovana att hantera den här typen av upphandlingar. BoendeByggarna är en satsning som i detta avseende utgör ett av ett fåtal andra existerande exempel på sociala upphandlingar och är därför intressant att studera och utvärdera.

Vad som har efterfrågats är i första hand en form av dokumentation: vad har gjorts och på vilket sätt har det gjorts. Men det är också relevant att dra slutsatser utifrån projektets praktiska genomförande. Vilka är de viktigaste framgångsfaktorerna för ett arbetsmarknadsprojekt av den här typen? Vilka risker och hinder har gjort sig gällande under arbetets gång? Det är frågor som den här rapporten avser besvara.

Den övergripande tanken är att projektet beskrivs på ett sådant sätt att andra som är intresserade av att genomföra liknande upphandlingar kan dra lärdom av de erfarenheter som har gjorts med den här satsningen.

Finansiärernas ändamålsbeskrivningar

Studien finansieras med medel från Regionförbundet i Örebro och Delegationen för hållbara städer. Projektägare är Örebro kommun och projektutförare är Örebro universitet.

Regionförbundet i Örebro är ett samverkansorgan för regionalt utvecklingsarbete i Örebro län. Det bildades 2006 av länets kommuner och Örebro läns landsting. Ett viktigt styrdokument för Regionförbundets arbete är den regionala utvecklingsplanen. Ett av planens områden heter "Kunskapslyft i arbetslivet" (Regionförbundet, s. 15). Regionförbundets skäl till att finansiera den här studien är att den genomförs i enlighet med detta område och bidrar till att nå målet "Vår region har en väl fungerande kompetensförsörjning, som balanserar utbud och efterfrågan". Mer specifikt kan studiens fokus på strategier som syftar till att få människor som annars står långt ifrån arbetsmarknaden i arbete ses som ett sätt att uppnå denna balans. Även avsikten att studiens resultat ska bidra till mer framgångsrika och hållbara arbetsmarknadssatsningar samt en mer ändamålsenlig kompetensförsörjning ses av Regionförbundet som ett mål som ligger inom ramen för den regionala utvecklingsplanen.

Studiens utgångspunkt är alltså att främja mer framgångsrika och hållbara arbetsmarknadssatsningar genom att beskriva det studerade exemplet i termer av förutsättningar, framgångsfaktorer och hinder.

Delegationen för hållbara städer fördelar statliga medel som ska stimulera "välfungerande och attraktiva stadsmiljöer där hög livskvalitet går hand i hand med förbättrad miljö, social sammanhållning och minimerad klimatpåverkan" (hallbarastader.gov.se). I beskrivningen

av stödets syfte lyfts behovet av integrerad, sektorsövergripande planering och höjda ambitionsnivåer upp som viktiga utvecklingsområden.

Delegationens uppdrag är bland annat att bidra till kunskapsutveckling och att samla och sprida information om goda exempel samt underlätta privat och offentlig samverkan i syfte att främja hållbar stadsutveckling.

Konkret är stödet riktat till planeringsprojekt och med det avses bland annat förstudier, processutveckling och informationsinsatser. Särskilt fokus läggs på lösningarnas effekter på individnivå, liksom att lösningarna ska vara innovativa och nytänkande. Ett särskilt fokus läggs på åtgärder som förväntas ge den största minskningen av utsläpp av växthusgaser i förhållande till stödets storlek.

Delegationen har enligt sin informationsbroschyr om statligt stöd till utveckling av hållbara städer 2012 i uppdrag att:

- Följa, stödja och utgöra mötesplats för projekt för hållbara städer
- Redovisa erfarenheter och goda exempel
- Främja arbetet med miljöteknikutveckling och export
- Stärka den sociala dimensionen i hållbar stadsutveckling
- Främja samverkan kring forskning och utveckling
- Identifiera hinder för hållbar stadsutveckling och förslag till åtgärder och lösningar

Av dessa uppdrag har den här rapporten främst fokuserat på de tre sista. Det första och andra uppdraget ligger på delegationens egen organisation att genomföra. Det tredje uppdraget är avgränsat till teknikutveckling och export och berörs endast perifert i det här sammanhanget.

Syfte och frågeställningar

Syftet är att dokumentera och utvärdera den sociala upphandlingen BoendeByggarna genom att undersöka de framgångsfaktorer och risker som varit aktuella under projektets genomförande.

Studien har ett hållbarhetsperspektiv vilket innebär att vissa miljömässiga hållbarhetsaspekter studeras, men framförallt aspekter som har att göra med social hållbarhet.

Studien avser besvara följande frågeställningar:

- Vilka är de viktigaste framgångsfaktorerna för projektets genomförande?
- Vilka är de mest påtagliga riskerna?

Metod

Dokumentationen löper parallellt med genomförandet projektet, under en tidsperiod från projektstarten våren 2013 till och med våren/sommaren 2014. Den innefattar deltagarobservationer vid olika aktiviteter och händelser samt intervjuer med nyckelpersoner.

Deltagarobservationerna har genomförts i olika steg av genomförandeprocessen.

Som underlag för studien ingår också den dokumentation som finns kring själva upphandlingen.

I utvärderingshänseende fokuserar studien på framgångsfaktorer och risker. Till en del handlar utvärderingen också om resultaten, men det primära fokuset riktas mot de sociala processer som har lett fram till resultaten.

Inspirationen till den utvärderingsfilosofin är hämtad från Pawson & Tilley (1997) och Flyvbjerg (2004), som utifrån lite olika utgångspunkter kan sägas fokusera på vad som faktiskt händer i interventionsprocesser och vilken kunskap som krävs för att kunna påverka dessa. Det handlar då om konkret, handgriplig kunskap om den komplexitet av mekanismer, kontexter, intressen och maktförhållanden som är verksamma i processen.

Pawson & Tilley formulerar två axiom för sin utvärderingsmodell:

Axiom 1: "Forskning måste svara på frågorna: vilka är de förändringsmekanismer som triggas av ett program och hur motverkar de existerande sociala processer?" (Pawson & Tilley 1997:75, min översättning)

För att uppfylla detta axiom behöver insatsen brytas ner i en serie delprocesser. Dessa processer behöver stratifieras och förstås som både mikro- och makroprocesser där olika mekanismer motverkar och förstärker varandra (ibid).

Axiom 2: "Forskning måste svara på frågorna: vilka är de sociala och kulturella villkoren som är nödvändiga för förändringsmekanismer att verka och hur är de distribuerade inom och mellan programkontexter?" (Pawson & Tilley 1997:77, min översättning)

Mekanismerna som studeras är verksamma i sociala kontexter som begränsar och skapar förutsättningar för dessa. Utfallet av en insats kan alltså betraktas som resultatet av de mekanismer som är verksamma, under förutsättningar bestämda av en viss social kontext. Eller, som Pawson & Tilley (1997:xv) sammanfattar det: mekanism + kontext = utfall. I den aktuella studien hanteras dessa aspekter som förutsättningar.

Den andra inspirationskällan är Bent Flyvbjergs modell för fronetisk planeringsforskning ('phronetic planning research', Flyvbjerg 2004:283), som är ett angreppssätt för studiet av planering baserat på det klassiskt grekiska begreppet fronesis. Flyvbjerg har dock kryddat utgångspunkten med ett maktperspektiv. Fronesis brukar översättas som praktisk visdom, praktiskt omdöme eller sunt förnuft och är en av de tre intellektuella dygderna. De andra två är episteme och techne.

Poängen med fronesis är att den, till skillnad från de andra två angreppssätten, syftar till att överskrida klyftan mellan teori och praktik genom att handla om den intellektuella aktivitet som är mest relevant för praxis (Flyvbjerg, 2004:288). Syftet är att "klargöra värden, intressen och maktrelationer i planering som en grund för praxis" (Flyvbjerg 2004:289, min översättning).

Vad Pawson & Tilley har gemensamt med Flyvbjerg är intresset för vad som faktiskt händer i interventionsprocesser och vilken kunskap som krävs för att kunna påverka dessa. Det handlar då om konkret, handgriplig kunskap om den komplexitet av mekanismer, kontexter, intressen och maktförhållanden som är verksamma i processen. Det är då inte de generella teoretiska aspekterna eller de principiella aspekterna (episteme) som är i fokus. Inte heller de praktiska, teoretiskt oreflekterade aspekterna (techne).

Målet med den här studien är att dokumentera erfarenheterna från en process, presenterade på ett sådant sätt att de kan omsättas i praktisk handling i andra, liknande processer och i dessa bidra till en mer effektiv måluppfyllelse.

Tidigare forskning

I Sverige är forskningen om effekterna av arbetsmarknadspolitiska insatser förhållandevis begränsad, åtminstone när det gäller evidens för de insatser som idag tillämpas och erbjuds till personer som står utanför arbetsmarknaden och åtminstone enligt vissa forskningssammanställningar. Det finns ett stort behov av mer forskning om effekterna av olika typer av insatser, särskilt i Sverige och särskilt om nyare typer av insatser (Forslund & Vikström 2011).

Madelene Nordlund (2010) har i sin avhandling studerat hur arbetsmarknadspolitiska insatser kan påverka de långsiktigt negativa konsekvenser som arbetslöshet innebär för individer. Studien relaterar till de föreställningar som florerar i debatten, till exempel frågan att den typen av insatser inte reducerar risken för långsiktigt negativa konsekvenser, att insatserna skulle hålla låg kvalitet, att deltagarna i arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle ha låg motivation eller att arbetsmarknadsförsäkringen skulle motverka en snabb återgång till arbete. Enligt Nordlund har det framställts som en svår uppgift att utvärdera åtgärdernas faktiska effekter. I det perspektivet är Nordlunds egen studie ett klargörande bidrag. Underlaget består av omfattande longitudinell registerdata vilket gör det möjligt att undersöka de långsiktiga effekterna av arbetsmarknadspolitiska insatser när det gäller negativa effekter. Med negativa effekter menas här risken att falla ur arbetskraften, risken för instabilitet på arbetsmarknaden och risken för en negativ framtida löneutveckling.

Resultaten visar att arbetsmarknadsinsatserna under 90-talet fungerade väl när det gäller att reducera den typen av negativa effekter, både under tillväxtperioder (1999) och kriser (1993), och då speciellt för de yngsta och äldsta grupperna på arbetsmarknaden. Insatserna fungerade också särskilt väl för personer med låg utbildningsnivå. Dock är det enligt Nordlund viktigt att komma ihåg att personer med hög utbildningsnivå kan uppfatta att den här typen av insatser inte har något intressant att erbjuda dem. Ett annat resultat var att en generös arbetslöshetsförsäkring hjälpte till att reducera risken för en negativ framtida löneutveckling.

Ett övergripande resultat är enligt Nordlund att det är viktigt att investera i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, särskilt vid ekonomiska nedgångar. Under sådana perioder bidrar inte nedskärningar i arbetslöshetsförsäkringen till att hjälpa arbetssökande tillbaka i arbete eftersom det finns för få jobb att söka. I tider av hög arbetslöshet är det också en god strategi att satsa på arbetsmarknadsutbildningar så att arbetslösa står beredda för nya utmaningar när arbetslösheten sjunker igen. Studien visar att de förmågor som arbetsmarknadsutbildningarna bidrar med har en överbryggande effekt. De är värdefulla på arbetsmarknaden så långt som fem år efter det år investeringen gjordes.

Unikt för Nordlunds studie är att den undersöker arbetsmarknadspolitikens långsiktiga effekter och därmed kommer fram till andra resultat än många andra studier som har undersökt utvecklingen under 90-talet. Då dessa ofta har tittat på de kortsiktiga effekterna erbjuder de enligt Nordlund en fragmentiserad bild av verkligheten.

Nu har dock den svenska arbetsmarknadspolitiken förändrats på en rad avgörande punkter sedan 1990-talet, som är den period Nordlund har studerat. När det gäller effekterna av insatserna framträder ett komplext mönster. Som Nordlund konstaterar bör man skilja mellan kortsiktiga och långsiktiga effekter. Likaså bör man göra skillnad mellan

olika typer av effekter, vilket Forslund och Vikström menar (2011). Det kan också visa sig att effekterna varierar beroende på vilken målgrupp de riktas till. Långtidsarbetslösa svarar på ett annat sätt än personer som varit arbetslösa en kortare tid. Även konjunkturläget verkar ha betydelse för vissa typer av insatser. Det som fungerar i ett konjunkturläge kanske inte fungerar alls i ett annat läge. Graden och intensiteten av insatser är ytterligare en aspekt som behöver vägas in i sammanhanget.

Forslund och Vikström skiljer mellan tre olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser: "(1) Arbetsmarknadsutbildning, (2) subventionerad sysselsättning och (3) förmedlingsåtgärder" (Forslund och Vikström 2011:7).

När det gäller arbetsmarknadsutbildningen poängterar författarna att den länge främst har varit yrkesinriktad, men att den under senare decennier också har fyllts med kurser av mer förberedande karaktär. Omfattningen av arbetsmarknadsutbildningar nådde sin kulmen i början av 90-talet (ca 1,9 procent av arbetskraften), men har sedan dess stadigt minskat (ca 0,2 procent 2009) och ersatts av subventionerad sysselsättning och praktik (Forslund och Vikström 2011:12). Den totala kostnaden för arbetsmarknadspolitik har nära nog halverats mellan 1998 och 2007 (Forslund och Vikström 2011:15). Förändringarna från 90-talet fram till idag handlar alltså om vilka konkreta insatser som ingår i varje insatstyp, vilka insatstyper som är prioriterade och hur stor total resurs som avsätts för arbetsmarknadspolitiska insatser överhuvudtaget.

När det gäller arbetsmarknadspolitikens tänkbara effekter gör Forslund och Vikström några viktiga distinktioner (Forslund och Vikström 2011:15). Det övergripande målet med arbetsmarknadspolitiken är naturligtvis att minska arbetslösheten genom att bidra till varaktigt högre sysselsättning. Dock kan det målet nås med olika typer av åtgärder och olika åtgärder ger olika effekter.

I fallet med arbetsmarknadsutbildning handlar insatsen om att ge den arbetslöse kunskaper och färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden. Insatsen bidrar till att fylla en kompetenslucka och ett kompetensbehov samtidigt. En efterfrågad kompetens tillförs och ett ledigt jobb kan tillsättas. Den så kallade matchningen förbättras.

En annan åtgärd är subventionerade anställningar, som syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa personer som de inte skulle anställa annars. En risk med den typen av insats är det som ekonomerna kallar undanträngningseffekter. Det innebär att arbetsgivaren väljer att anställa en person med subventionerad lön istället för en person utan subvention. I det fallet har den ena personen trängt undan den andre. Inget nytt jobb har skapats, utan arbetslösheten har bara omfördelats mellan olika individer (Forslund och Vikström 2011:16).

Åtgärderna kan också få effekter på lönebildningen och i förlängningen påverka den totala arbetslösheten. Om åtgärderna ökar konkurrensen om jobben kan det pressa ner lönerna och bidra till lägre arbetslöshet. Å andra sidan kan åtgärderna genom att de minskar de negativa effekterna av arbetslöshet bilda grund för fackliga krav på högre löner. Enligt vissa teorier kan höjda löner leda till högre arbetslöshet (Forslund och Vikström 2011:16).

Arbetsmarknadsutbildningens resultat har varierat över tid och sammanhang. Det finns många olika förhållanden som kan påverka framgången. Vilka utbildningar som erbjuds har betydelse. Om syftet är att fylla ett kompetensglapp behöver utbildningarna ha den inriktning som efterfrågas och utveckla de färdigheter som behövs i arbetslivet. För att kunna göra det behöver utbildningsanordnaren eller finansiären av utbildningen ha

kunskap om behoven på arbetsmarknaden. I vissa arbetsmarknadslägen kan detta vara oklart. Så var till exempel fallet i början av 90-talet (Forslund och Vikström 2011:19).

Även det allmänna arbetsmarknadsläget påverkar arbetsmarknadsutbildningens framgångar. Under perioder då arbetsmarknaden är svag är det svårt att avgöra var det behövs utbildningsförstärkningar. Över tid har också villkoren och därmed incitamenten för deltagare att gå arbetsmarknadsutbildningar skiftat. Detta har enligt Forslund och Vikström (2011:20) sannolikt påverkat såväl utbildningsanordnarens urval av deltagare som deltagarnas incitament att förvärva adekvata färdigheter.

Det finns också olika sätt att värdera framgången av arbetsmarknadsutbildningar. Ett mått är hur mycket snabbare personer som går arbetsmarknadsutbildningar kommer i arbete, jämfört med personer som inte går utbildningar. Ett annat mått är andel utbildade som kommer i arbete. I Forslunds och Vikströms forskningsgenomgång konstateras att "tidigare studier sannolikt givit en alltför mörk bild av arbetsmarknadsutbildningens effekter..." (Forslund och Vikström 2011:20).

Minimerad klimatpåverkan och den sociala dimensionen

Karin Bradley lyfter fram en rad sociala aspekter som har betydelse för möjligheten att bli en miljömedveten konsument och medborgare (Bradley, 2009:258 ff). Klimatpåverkan och ekologi handlar inte bara om stadsplanering och miljövänlig teknik, utan också om livsstil, etnicitet, inklusion och jämlikhet. Klimatpåverkan och koldioxidutsläpp innefattar hur människor lever och om de agerar i vardagen på ett klimatmedvetet sätt.

Flera andra studier lyfter på ett liknande sätt fram den sociala dimensionens påverkan på klimatet. Steve Egger (2006:1241-1243) tar bland annat upp det öppna samhället, självet och socialt kapital som viktiga beståndsdelar i en modell för en hållbar stad. Stockholm Enviroment Institute (SEI) har på uppdrag av Cogito publicerat en rapport om global miljöpåverkan och lokala fotavtryck (2012) som undersöker miljöpåverkan i ett konsumtionsperspektiv. I rapporten konstateras att den livsstil som studerats i Sverige inte är långsiktigt hållbar, utan att det kommer att krävas omfattande förändringar inom konsumtionsområden som mat, boende, transporter och rekreation för att klimatmålen ska kunna nås. Betydelsen av att reducera det ekologiska fotavtrycket per capita betonas också av Diego Martino (2009) i en genomgång av förutsättningarna för att kunna kombinera urbanisering med en hållbar utveckling.

Det råder stor enighet i forskningen om att den sociala dimensionen har stor betydelse för en hållbar stadsutveckling. Men denna dimension innefattar många olika aspekter. Nicola Dempsey m fl (2011) undersöker och definierar social hållbarhet i en urban kontext och tar i den genomgången upp en rad fysiska och icke-fysiska aspekter av urban hållbarhet. Bland de icke-fysiska aspekterna återfinns bland annat social inklusion, socialt kapital, sociala nätverk, social interaktion, anställning, boende och kulturella traditioner. Bland de fysiska aspekterna nämns boendestandard, lokal boendemiljö och grannskap.

Mot den här bakgrunden kan konstateras att den sociala dimensionen inrymmer många olika aspekter som har stor betydelse för möjligheterna att minimera klimatpåverkan.

Sociala upphandlingar

Möjligheten att ta sociala hänsyn vid offentliga upphandlingar har fått ökad uppmärksamhet de senaste åren. Myndigheter har diskuterat riktlinjer och regeltillämpningar, en offentlig utredning har behandlat frågan och flera kommuner har initierat olika försök att lägga in sociala aspekter vid offentliga upphandlingar.

I en skrift från 2011 utvecklar och tydliggör Konkurrensverket innebörden i att ta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentliga upphandlingar (Konkurrensverket 2011). I skriften konstateras att det är en komplex uppgift att formulera krav i upphandlingar utifrån andra hänsyn än rent ekonomiska. En problematisk aspekt handlar om när det är lämpligt eller tillåtet att ta sådana hänsyn. Lagstiftningen slår fast att "Upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta" (Konkurrensverket 2011:9). Här är det oklart *hur* "upphandlingens art" kan motivera andra hänsyn än ekonomiska. Vilken typ av upphandlingar är det som motiverar sociala hänsyn och vilka upphandlingar gör det inte? Ordet "bör" bidrar knappast heller till ökad klarhet i sammanhanget. Att miljö och sociala hänsyn "bör" beaktas är en uppmuntrande men inte bindande formulering. I bästa fall kan den uppfattas som en uppmaning.

Det är också oklart vad som menas med "sociala hänsyn". Enligt EU-kommissionens meddelande "Socialt ansvarsfull upphandling – en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling" nämns följande aspekter: "sysselsättningsmöjligheter, anständigt arbete, överensstämmelse med sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter, social integration (inbegripet personer med funktionshinder), lika möjligheter, utformning som ger tillgänglighet åt alla, beaktande av hållbarhetskriterier, frågor om etisk handel och ett bredare frivilligt iakttagande av företagens sociala ansvar" (Konkurrensverket 2011:8). Dessa aspekter fångar flera breda områden, men kanske inte alla, och behöver konkretiseras och specificeras för att kunna fungera som skall-krav i ett upphandlingsunderlag.

Enligt lagstiftningen ska en upphandling formuleras utifrån principerna "likabehandling och ickediskriminering, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande" (Konkurrensverket 2011:10). En myndighet som formulerar krav på sociala hänsyn måste ta hänsyn till dessa principer så att de inte motverkas. I detta ligger en motsättning mellan olika riktlinjer. Formulerar den upphandlande myndigheten hårda krav på sociala hänsyn missgynnar det företag som inte lever upp till dessa krav. Här gäller det att hitta en balans mellan olika hänsyn. Hur denna balans ska se ut är i slutänden en juridisk fråga. Den kan överprövas av varje entreprenör som känner sig diskriminerad i upphandlingsförfarandet och avgörs i domstol.

Att frågan om sociala upphandlingar omfattas av flera olika lagstiftningar och regelverk bidrar inte heller till ökad klarhet när det gäller tillämpning. Konkurrensverket konstaterar att det enbart inom EU-lagstiftningen finns flera olika direktiv som är relevanta. Till detta kommer åtta olika ILO-konventioner (International Labour Organization) som bland annat gäller för samtliga EU:s medlemsstater, den svenska antidiskrimineringsförordningen, EU:s förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg, svenska kollektivtrafikförsörjningsprogrammet, olika typer av sociala märkningar samt EU-kommissionens handledning för socialt ansvarsfull upphandling (Konkurrensverket 2011:36).

Enligt Konkurrensverket finns det flera olika sätt att ta sociala hänsyn vid upphandlingar. Ett sätt är att använda sig av *särskilda kontraktsvillkor* som rör uppdragets utförande. Dessa ska vara uppfyllda under kontraktstiden. Dessa villkor får alltså inte vara diskriminerande eller utgöra handelshinder för utförare från andra medlemsstater i EU. Den upphandlande myndigheten ska också se till att villkoren är möjliga att följa upp.

Ett annat sätt att ta sociala hänsyn är att använda *tekniska specifikationer*, till exempel när det gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar eller särskilda kompetens- eller erfarenhetskrav när det gäller upphandling av vissa uppdrag.

En upphandlande myndighet kan också *utesluta en anbudsgivare från upphandlingen*. Grunden kan vara brott eller allvarligt fel i yrkesutövningen.

Själva *tilldelningskriterierna* är centrala när det gäller krav på sociala hänsyn. Dock kan sociala hänsyn endast formuleras som tilläggs-kriterier, enligt Europakommissionen. Om resultatet från utvärderingen blivit lika mellan två eller fler anbudsgivare kan exempelvis ett tilläggs-kriterium som säger att syftet är att motverka arbetslöshet vara utslagsgivande.

Konkurrensverket presenterar i sin rapport flera exempel på tillämpningsområden när det gäller sociala upphandlingar. Det kan handla om diskriminering, jämställdhet, tillgänglighet, sociala företag, arbetsrättsliga krav (dock ej krav på kollektivavtal), arbetslöshet/arbetsmarknadspolitik och arbetsmiljö.

När det gäller kravet på arbetslöshet/arbetsmarknadspolitik har Europakommissionen gett ett exempel på hur ett sådant krav kan formuleras: "Anbudsgivare ska i samband med kontraktets utförande anställa arbetslösa, särskilt långtidsarbetslösa, eller anordna utbildning för arbetslösa eller ungdomar" (Konkurrensverket 2011:46). Det är alltså möjligt att i offentliga upphandlingar ställa sociala krav på företag, så länge kraven är förenliga med EU-rätten.

Av Konkurrensverkets rapport framgår det att möjligheten att ställa sociala krav i upphandlingar påverkas av flera olika lagstiftningar och regelverk, såväl nationella som på EU-nivå. Det framgår också att definitionen av "sociala krav" kan innefatta många olika aspekter där varje aspekt i sig kan vara problematisk att definiera. Som grund för Konkurrensverkets rekommendationer ligger redan kända tillämpningar och rättsliga utfall. I övrigt ger rekommendationerna ingen mer detaljerad vägledning för den som vill utveckla en egen tillämpning på området.

Ett mer utförligt underlag presenteras i Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12), som gör en mer genomgripande genomgång av hela upphandlingsområdet. Utredningens historia indikerar i sig att området är omfattande och inte så enkelt. I november 2011 överlämnade utredningen ett delbetänkande till regeringen, som i februari 2012 beslutade att förlänga utredningstiden till december 2012. I oktober 2012 togs beslut om ytterligare förlängning till mars 2013. I utredningen ägnas ett helt kapitel explicit åt socialt ansvarsfull offentlig upphandling (SOU 2013:12:475-526) och överlag är en av utredningens centrala uppgifter att undersöka hur den offentliga upphandlingen har använts som verktyg för att nå samhällspolitiska mål. Utredningen ser alltså upphandlingen som ett viktigt instrument för att verka för olika sociala och miljömässiga mål i ett kommunalt eller regionalt perspektiv (SOU 2013:12:375).

När det gäller definitionen av sociala hänsyn tar utredningen utgångspunkt i EU-kommissionens vägledning om socialt ansvarsfull upphandling. Utredningen konstaterar också, i likhet med Konkurrensverket, att sociala hänsyn kan tas i olika delar i upphandlingsprocessen: i de tekniska specifikationerna, vid uteslutningen av leverantörer, som krav på bevis vid val av deltagare i ett upphandlingsförfarande, som kriterier för anbudsutvärderingen samt som villkor för utförande av kontraktet. Här konstaterar utredningen att det saknas en tydlig vägledning för myndigheter att ställa sociala krav. Rättsläget är oklart och det saknas tydliga regler både i nationell och europeisk

lagstiftning. Utredningen föreslår därför att en nationell kriterieverksamhet utvecklas (SOU 2013:12:482). Den föreslår också olika områden som denna kriterieverksamhet ”med fördel” kan starta med (SOU 2013:12:484 ff):

- Etiska krav/hänsyn, till exempel hänsynstagande till grundläggande rättigheter för arbetstagare och barn
- Tillgänglighetskrav, till exempel när det gäller funktionshinderpolitikens målsättningar
- Antidiskrimineringsklausuler, som ett sätt att höja medvetenheten om diskrimineringslagen
- Inhemska arbetsmiljökrav
- Främja sysselsättning, till exempel när det gäller krav på att anställa praktikanter och lärlingar, att anställa unga människor eller andra aktiviteter som bidrar till att minska arbetslösheten.
- Ställa krav på villkor i nivå med svenska kollektivavtal

En annan aspekt som tas upp i utredningen rör den upphandlande myndighetens relation till så kallade sociala företag. En del av dessa fungerar som ideella organisationer och omfattas inte av upphandlingslagstiftningen, utan erhåller istället sin finansiering genom bidrag. I den frågan ger utredningen vägledning om när det är aktuellt med upphandling och när det är aktuellt med bidrag (SOU 2013:12:507 ff). Diskussionen tydliggör att socialt ansvar inte enbart handlar om hur den upphandlande myndigheten utformar sina upphandlingar, utan också hur den på andra sätt kan uppfylla sociala mål.

De sociala företag som omfattas av upphandling kan enligt utredningens förslag gynnas genom att använda sociala klausuler i form av utförandevillkor. Dessa fastställs i utförandekontraktet och kan till exempel formuleras så att de ger en konkurrensfördel åt arbetsintegrerande sociala företag. Det är också möjligt att utforma tilldelningskriterierna så att de ger extra poäng till vissa sociala mervärden. Däremot går det inte att positivt särbehandla icke-vinstsyftande organisationer. Under vissa omständigheter går det dock att låta upphandlingskontrakt utföras av endast ideella aktörer, om det finns en generell lagstiftning om vinstbegränsning eller vinstförbud.

Generellt föreslår dock utredningen att upphandlande myndigheter använder generella kvalitetskrav i upphandlingen istället för att på olika sätt försöka begränsa vissa kategorier av utförare.

När det gäller begreppet ”tjänster av allmänt intresse” konstaterar utredningen att det inte finns någon övergripande EU-rättslig definition av begreppet. Definitionen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna och kan allmänt definieras som sådana tjänster som staten under alla förhållanden måste trygga utbudet av. Exempel på sådana tjänster är verksamhet inom polis- och rättsväsende, räddningstjänst, civilförsvaret, sociala tjänster eller utbildning inom den kommunala grundskolan. Dock är det endast Svensk Kassaservice AB som av kommissionen rent juridiskt har definierats som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (SOU 2013:12:513).

Även Upphandlingsutredningen, liksom Konkursverket, gör det tydligt att frågan om sociala upphandlingar är komplex i flera avseenden. I lagtexter och regelverk saknas definitioner och riktlinjer för sociala upphandlingar. Det finns inte mycket forskning på området. Upphandlande myndigheter som vill göra sociala upphandlingar har flera olika regelverk och juridiska områden att förhålla sig till. Olika riktlinjer står ibland mot varandra och ger motstridiga budskap. Behovet av tydligare riktlinjer och även en utvecklad eller anpassad lagstiftning är stort.

I detta läge finns det ändå flera kommuner som har börjat genomföra sociala upphandlingar i praktiken. I ett PM om social hänsyn i offentlig upphandling inom Göteborg Stad definieras social hänsyn som "krav/villkor i en upphandling som syftar till att förbättra förutsättningarna för invånarna i Göteborgs Stad att nå ökad delaktighet i samhället" (Göteborg Stad 2012:4). I samma PM citeras budgeten för 2012 för Göteborgs stad, där man anger att "Genom att ställa sociala krav vid upphandling av tjänster ökar vi möjligheterna för göteborgare som står långt ifrån arbetsmarknaden att få jobb" (Göteborg Stad 2012:4). I den första definitionen lyfter man fram en aspekt som inte tas upp i lagstiftning eller utredningar, nämligen delaktighet. I det avseendet lägger Göteborg Stad en egen aspekt i begreppet sociala hänsyn. Den andra definitionen tar fasta på den mer etablerade aspekten som handlar om att främja sysselsättning, men då närmare bestämt sysselsättning för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Örebro kommun har tagit fram egna riktlinjer för hållbar upphandling (Örebro kommun 2012). Där definieras sociala hänsyn på följande sätt:

Att upphandla med sociala hänsyn innebär att man vid framtagande av förfrågningsunderlag utformar utvärderingskriterier och särskilda avtalsvillkor/utförarvillkor så att utförandet av det upphandlade tjänsterna verkar i riktning mot vissa sociala mål (ökad sysselsättning, minskat utanförskap m.m.). Detta kan också underlätta för den sociala ekonomin, som generellt har mindre kunskaper och resurser, att lämna anbud och hävda sig i anbudsutvärderingen. (Örebro kommun 2012:5)

Här nämns ökad sysselsättning, minskat utanförskap och främjande av den sociala ekonomin som exempel på sociala mål som kan eftersträvas med sociala upphandlingar. I en exemplifiering av ytterligare faktorer som kan tillmätas betydelse nämns personal- och brukarinflytande, möjlighet att erbjuda brukaren ett socialt nätverk och användandet av ideella insatser som komplement till den ordinarie verksamheten.

En jämförelse mellan de olika definitioner av sociala hänsyn som finns i redogörelsen ovan förstärker bilden att det inte verkar finnas en enhetlig definition av sociala hänsyn. I den skissartade tabellen nedan är liknande kriterier grupperade radvis. Den visar att det råder förhållandevis stor överensstämmelse mellan upphandlingsutredningens och EU-kommissionens förståelse av sociala hänsyn, även om de lägger betoningarna och formuleringarna lite olika. Likaså verkar det råda en större överensstämmelse mellan kommunerna i exemplet. Kommissionen och utredningen fokuserar mer på juridiska aspekter och regelverk medan kommunerna betonar sociala aspekter. Den enda aspekten som samtliga tar upp är sysselsättningsmålet.

Upphandlings- utredningen	EU-kommissionen	Göteborg Stad	Örebro kommun
Etiska krav/hänsyn	Överensstämmelse med principerna om sociala rättigheter och arbetstagares generella rättigheter Frågor om etisk handel och ett bredare frivilligt iakttagande av företagens sociala ansvar		
Tillgänglighetskrav	Tillgänglighet för alla		
Antidiskriminerings- klausuler	Social integration och lika möjligheter		
Inhemska arbetsmiljökrav	Anständiga arbetsförhållanden		
Främja sysselsättning	Sysselsättnings- befrämjande åtgärder	Jobb för göteborgare som står långt ifrån arbetsmarknaden	Ökad sysselsättning
	Beaktande av hållbarhetskriterier		
Ställa krav i nivå med svenska kollektivavtal			
		Delaktighet	Personal- och brukarinflytande
			Minskat utanförskap
			Främjande av social ekonomi
			Möjlighet att erbjuda brukaren ett socialt nätverk
			Användandet av ideella insatser som ett komplement till verksamheten

Tabell 1: Olika aspekter av socialt hänsynstagande vid upphandling

När det gäller främjande av den sociala ekonomin så tas den aspekten upp i upphandlingsutredningen som ett möjligt syfte med upphandlingar, även om den inte explicit läggs in i definitionen av sociala hänsyn. Även Konkurrensverket nämner i sin rapport sociala företag som ett möjligt tillämpningsområde för upphandlingar med sociala hänsyn (Konkurrensverket 2011:40).

Vad denna genomgång visar är att en upphandlande myndighet kan ta sociala hänsyn på flera olika sätt, utifrån flera olika mål och under flera olika steg i upphandlingsprocessen. I ett juridiskt perspektiv på social upphandling betonas en uppsättning möjligheter och med

ett socialt perspektiv öppnar sig ytterligare andra tillämpningsområden. Olika aktörer betonar olika aspekter.

Sammantaget ger inte gällande lagstiftning och regelverk några tydliga riktlinjer för vad en social upphandling är. Det är i många fall också oklart vad som är tillåtet eller inte eftersom olika bestämmelser och prioriteringar står mot varandra. Det är alltså mot en förhållandevis oklar regelbakgrund som kommuner och andra offentliga aktörer som vill utveckla sociala upphandlingar agerar.

Arbetsmarknadssatsningens utformning

Här ges en beskrivning av arbetsmarknadssatsningens utformning. Den ger en orientering om olika delar i genomförandeprocessen.

Upphandlingens förfrågningsunderlag

Förfrågningsunderlaget till upphandlingen offentliggjordes den 12:e mars 2012. Ambitionen med upphandlingen var från Öbos sida att genom så kallat partneringskontrakt "hitta en samarbetspartner för att utföra om- och nybyggnation på ett antal fastigheter" i Öbo:s bestånd (Förfrågningsunderlag 2012:2). Avtalstiden skulle sträcka sig från 2012-06 och fyra år framåt och med en beräknad projektstart 2012-06. Projektet delades upp i 8 delprojekt som definierades på följande sätt:

1. "Fas 1-huset", Visgatan 12 (12 lägenheter)
Fönsterbyte, fasad- och takbyte, tilläggsisolering, installationsarbeten, ny balkong och uteplats, utemiljö.
Bedömd delprojektkostnad: 10 Mkr
2. "Gårdshuset", Visgatan 2, 14- 26 jämna nummer (91 lägenheter)
Fönsterbyte, fasad- och takbyte, tilläggsisolering, installationsarbeten, ny balkong och uteplats, rivning (Visgatan 14, 24), utemiljö.
Bedömd delprojektkostnad: 72 Mkr
3. "Gatans plats", Ny gatustruktur
Nya lokalgator och parkeringar.
Bedömd delprojektkostnad: 30 Mkr
4. "Äldre Radhusen", Visgatan 4, 8, 10 (20 lägenheter)
Fönsterbyte, takbyte, tilläggsisolering, installationsarbeten, ny uteplats och parkeringsplats/carport, utemiljö.
Bedömd delprojektkostnad: 14 Mkr
5. "Hisshuset", Nytt punkthus (16 lägenheter)
Nytt punkthus i 4 våningar, utemiljö.
Bedömd delprojektkostnad: 32 Mkr
6. "Nya Radhusen", Nya radhus (16 lägenheter)
Nya radhus i 2 våningar, utemiljö.
Bedömd delprojektkostnad: 62 Mkr
7. "Kvarteret 1970", befintliga hus (302 lägenheter)
Kommer att utvecklas under partneringsavtalet med fokus på energibesparing och en återskapande av karaktären från när Vivalla byggdes.
Bedömd delprojektkostnad: 120 Mkr
8. "Mitt Nya Kvarter", befintliga (145 lägenheter) och nya hus
Kommer att utvecklas under partneringsavtalet med fokus på energibesparing och kvartersstruktur liknande innehåll från pkt 1-6 ovan.
Bedömd delprojektkostnad: 260 Mkr (Förfrågningsunderlag 2012)

Med partneringskontrakt menas att allt ansvar inte överlämnas till företaget som får upphandlingen, utan att det blir ett samarbete mellan upphandlaren och entreprenören. Genomförandet skulle enligt Öbo:s riktlinjer präglas av

- hög kvalitet
- ett nytänk och en nyfikenhet
- ett stort förtroende
- hänsyn till våra hyresgäster
- en god arbetsmiljö
- ett brett miljö- och energitänk
- en etablering av arbetskraftsutbildning - en stark och långsiktig ekonomi
- gemensamt skrivna projektmål. (Förfrågningsunderlag 2012:2)

Redan i beskrivningen av partneringskontraktet lyfter alltså upphandlaren (Öbo) flera tydliga sociala aspekter. Hänsyn till målgruppen (hyresgästerna), en god arbetsmiljö och framförallt etableringen av arbetskraftsutbildning är tydliga sociala aspekter enligt de definitioner som finns av sociala upphandlingar.

I kravspecifikationen för kvalificering för upphandling tas inga sociala aspekter upp. Den fokuserar istället på traditionella områden som ekonomi och kapacitet.

Upphandlingen skedde som ett "öppet förfarande" och entreprenadformen var totalentreprenad. I genomförandet av upphandlingen utvärderades anbudsgivarnas förslag till samverkansupplägg utifrån 6 viktade utvärderingskriterier:

1. Projektorganisation (25%)
2. Arbetsmodell partnering (25%)
3. Ekonomi (15%)
4. Kvalitets- och miljöledningssystem (10%)
5. Arbetsmarknadssatsning (15%)
6. "Företaget" (10%)

Här är det alltså det femte kriteriet, "Arbetsmarknadssatsning", som definierar vad Öbo menar med "social" i sin sociala upphandling. I specificeringen av detta kriterium uppmanas anbudsgivarna redovisa (1) hur man tänker sig kunna ta emot arbetslösa och utveckla arbetstillfällen och utbildningsformer samt hur man kommer att säkerställa att samtliga entreprenörer inom projektet ska arbeta med detta, samt (2) hur många personer man kan ta emot i projektet som praktikanter. Denna andel ska anges "som en procentsats av det totala antalet personer som kommer vara på arbetsplatsen i förhållande till antalet arbetstillfällen och utbildningsformer." (Förfrågningsunderlag 2012:15). Det handlar alltså, enligt förfrågningsunderlaget, om att ta in praktikanter.

Utöver denna specifikation finns det i underlaget också en översiktlig beskrivning av projektet. I den ger Öbo en mer målande beskrivning av de sociala ambitionerna:

Vi kommer också att ta tillvara de boendes egen kraft inom projektet. Dels genom att lyssna till synpunkter och önskemål inom ombyggnadsprojektet och dels genom möjlighet till konkret och praktisk medverkan i själva ombyggnationen. Med ett helt nytt koncept som vi kallar "Boendebyggarna" vill vi tillsammans med entreprenörerna ge arbetslösa boende i området en möjlighet att involveras i olika insatser, skapa arbeten och utveckla nya utbildningsformer. Här har du som entreprenör en viktig roll och det finns möjligheter till anpassning av upplägget utifrån dina egna idéer. Du skall med stöd av bl.a. Arbetsförmedlingen och Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen skapa förutsättningar till praktik, utbildning och i förlängningen jobb till arbetslösa hyresgäster i området. (Förfrågningsunderlag 2012:5)

De aspekter som tas upp handlar om de boendes inflytande och delaktighet i projektets utformning, de boendes möjligheter att få praktikplats i det handgripliga renoveringsarbetet och/eller de boendes möjligheter att delta i nya utbildningsformer. Beskrivningen tar också upp målet att skapa arbeten.

Stor vikt läggs vid entreprenörens möjligheter att anpassa upplägget utifrån egna idéer. Man vill alltså inte låsa fast innebörden av "social upphandling" till vissa aspekter eller vissa formuleringar, utan uppmanar till kreativitet när det gäller att utveckla nya former.

En annan sak som den här formuleringen lägger vikt vid är att entreprenören förväntas samverka med andra aktörer. De som omnämns är Arbetsförmedlingen och Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen.

Här betonas också det övergripande målet som handlar om att i förlängningen skapa jobb till arbetslösa hyresgäster i området.

Allt som ingår i den översiktliga beskrivningen ovan ska enligt förfrågningsunderlaget vägas in i det specificerade kriteriet om hur arbetslösa ska tas emot i projektet.

Sammantaget finns det alltså en övergripande andemening och ett specificerat kriterium om arbetsmarknadssatsning som entreprenören har att ta hänsyn till när det gäller sociala aspekter. Till detta lägger förfrågningsunderlaget med en uppmaning att vara kreativ i att hitta nya eller andra sociala aspekter som kan läggas in i uppdraget.

Det finns för- och nackdelar med öppna formuleringar av det här slaget. En fördel är att de främjar kreativitet genom att de företag som vill delta i upphandlingen tvingas tänka igenom upplägget och komma med egna förslag till hur de sociala aspekterna ska vägas in och uppfyllas. En nackdel är att bedömningen av anbuderna blir mindre bunden till en uppställning på förhand fastställda kriterier och därmed mer subjektiv. Det negativa med detta har att göra med risken för överklaganden när bedömningen väl är gjord. Nackdelen med överklagandeprocesser är att de kan medföra förseningar.

Upphandlingsprocessen

Planeringen av arbetsmarknadssatsningen påbörjades i september 2011. Då gjordes bland annat en inventering av hur många som bodde i området som var inskrivna på Arbetsförmedlingen eller som fick ekonomiskt stöd från kommunen. Det skapades en grupp bestående av boende, representanter från hyresgästföreningen och Öbo, som hade till syfte att skapa praktikmöjligheter och visa att det finns yrken och eventuellt anställning medan projektet pågick. Öbo vände sig till kommunen och Arbetsförmedlingen för att etablera samarbeten. Arbetsförmedlingen gick med i projektet och lånade ut en projektledare till Öbo som skulle jobba med projektet på 80 procent.

I samband med att upphandlingsunderlaget togs fram förde projektledaren en dialog med 6-7 företag som skulle kunna vara aktuella intressenter i upphandlingen. Det visade sig då att intresset var stort. När förfrågningsunderlaget gick ut blev det till slut 6 aktörer som lämnade in anbud. Innan sommaren 2012 blev det klart att byggföretaget Skanska vann upphandlingen.

Det som avgjorde var den samlade bedömningen av samtliga 6 parametrar i upphandlingen. Arbetsmarknadsparametern var en av dessa, men det var inte på den punkten som Skanska fick högst poäng, utan det var de andra aspekterna som fällde avgörandet.

Processens start var planerad till sommaren 2012. Den fick dock skjutas fram några månader eftersom ett av de andra företagen överklagade tilldelningsbeslutet. När det beskedet var klart påbörjades projekteringen och bygglovsansökningar skickades in.

Genomförandeprocessen

Även i inledningen av genomförandet uppstod förseningar. Inte förrän i juni 2013 var byggloven beviljade så att själva renoveringsarbetet kunde sättas igång. Medan bygglovsprocessen pågick jobbade Skanska på med konstruktion och projektering. I den fasen anställde ett av projekteringsföretagen en person utifrån det tänk som finns inom projektet. Först när byggarbetet kom igång kunde man engagera fler boendebyggare.

I det första skedet av renoveringsprocessen var några sysselsatta med rivningen. En hjälpte till med rörarbeten. Praktikanter anlätades också till markarbeten och snickararbeten.

Även konsulterna som jobbar med landskapsritningar, arkitekturritningar och konstruktionsritningar hade praktikanter hos sig. Sammantaget har det varit stor spridning när det gäller karaktären på och innehållet i praktiken.

I september 2014 är 11 praktikanter engagerade i projektet. Utöver dessa har ytterligare 22 personer varit inne som praktikanter. 7 av dessa 22 har fått anställning på företaget där de praktiserade. Två personer har fått jobb på andra företag. Fyra personer studerar. En har kunnat validera sin tidigare utbildning. Övriga har återgått till annan planering med Arbetsförmedlingen, sjukskrivning eller föräldraledighet. Sammantaget innebär detta att 41% av deltagarna har fått jobb efter projektets första år.

Urvalet

Förteckningen över möjliga praktikanter hanteras av Arbetsförmedlingen. En viktig källa är myndighetens egna register över arbetssökande med adress i området. En annan källa är en enkät som delades ut i samband med en arbetsmarknadsdag som hölls i Vivalla centrum den 7:e november 2012. Där fanns Skanska på plats, tillsammans med representanter från Öbo och Arbetsförmedlingen. Intresset för projektet var mycket stort. Enkäterna tog snabbt slut och man fick kopiera upp nya.

I enkäterna ställdes följande frågor:

- Kontaktuppgifter (namn, adress, telefon, personnummer)
- Varför vill du delta i projektet Mitt Gröna Kvarter?
- Vad gör du idag när det gäller arbete/studier?
- Hur ser din personliga planering ut, när det gäller arbete/studier?
- Vilka är dina tidigare anställningar?
- Vilka är dina tidigare utbildningar? (Öbo och Skanska (2012) Interesseanmälan BoendeByggande)



Arbetsmarknadsdag i Vivalla centrum

Intresseanmälningarna lades in i en intressebank hos Arbetsförmedlingen. Där gjordes en gruppering av intressenterna utifrån relevans. Sökande med erfarenhet från byggbranschen och ett uttalat intresse av att arbeta inom sektorn prioriterades. Sammanlagt fanns det den 5 december 2012 ca 90 personer i banken. Sedan dess har banken fyllts på och reviderats. Intressenter anmäler sig och läggs in löpande via Arbetsförmedlingens kontor eller via Öbo:s kontor i bostadsområdet.

Anmälningssblanketten delas också ut i samband med mässor i områdets centrum eller träffar och informationsmöten som anordnas av projektet. Det största tillflödet är dock via personer som själva hör av sig därför att de har hört talas om projektet eller läst om det i massmedia. Att 41% av deltagarna har fått jobb är den bästa marknadsföringen, enligt handläggaren på Arbetsförmedlingen.

Själva urvalet görs av Arbetsförmedlingen. I intressebanken finns uppgifter om bland annat tidigare utbildning och yrkeserfarenhet. När Arbetsförmedlingen får in ett erbjudande om praktikplats görs en matchning mot registret utifrån entreprenörens kravspecifikation. Sedan väljer Arbetsförmedlingen ut 6-7 personer som motsvarar vad som efterfrågas och som kallas till intervju. När intervjuerna är klara görs det sista urvalet tillsammans med entreprenören.

När praktiken är igång gör Arbetsförmedlingen täta uppföljningar med handledaren och praktikanten. Under arbetets gång lär arbetsförmedlare och entreprenörer känna varandras verksamheter och med den kunskapen som grund utvecklas också förmågan att lyckas med matchningen.

Aktörer

Här presenteras några av de olika aktörer som ingår i projektet. Framställningen är deskriptiv, men kommer också in på frågor om intressen och villkor utifrån de olika aktörernas perspektiv.

Praktikanterna

I Skanskas anbud specificerades ett mål att mellan 50 och 80 personer skulle strömma igenom projektet under projektiden. Med "strömma igenom" menas då att personen genomgår en praktik på 3-6 månader hos Skanska eller hos någon av de underleverantörer som Skanska anlitar i projektet. Syftet med praktiken är, enligt Öbo, att

- få visa upp sig som person och sina färdigheter
- skaffa ett kontaktnät
- skaffa arbetslivserfarenhet
- bli motiverad att skaffa sig/uppdatera en utbildning (<http://www.obo.se/sv/grona-obo/Mitt-Grona-Kvarter/Boendebyggarna/> 140903).

Med praktiken får alltså praktikanten en arbetslivserfarenhet att lägga till sin CV och gör sig därmed mer attraktiv på arbetsmarknaden. Genom kontaktnätet skapas möjligheter att få kontakt med framtida arbetsgivare. Praktiken ger också kunskap om vilka behov som finns av ytterligare utbildning för att öka anställningsbarheten. Dock ger inte praktiken i sig några direkta utbildningsmeriter för den som önskar skaffa sig en yrkesutbildning. Det ställs inte heller några krav på praktikanterna att de ska ha med sig en sådan utbildning in i praktiken. I projektet finns det enligt Skanska gott om arbetsuppgifter som inte kräver särskilda kvalifikationer. Man behöver inte vara snickare eller rörmokare för att kunna göra nytta i projektet.

Varje praktikant får en mentor. Det är en person som jobbar med eller i projektet. Mentorn kan vara anställd hos en entreprenör eller underentreprenör, en beställare, en yrkesutbildning eller ett rekryteringsföretag. Skanska ger handledarutbildning till mentorerna.

Praktikanterna genomgår en introduktionsutbildning innan praktiken. Utbildningen ger en orientering om byggbranschen i stort. Fackförbundet Byggnads ger information utifrån sitt perspektiv och därutöver ges en säkerhets- och arbetsmiljöintroduktion bland annat. Introduktionsutbildningen har en teoretisk och en praktisk del.

För praktikanten gäller samma arbetstider som för ordinarie anställda. Projektet startar halv sju på morgonen och avslutas kl 16-16.30. Deras ersättning betalas av Arbetsförmedlingen, så de uppbär ingen särskild praktiklön från Skanska. Vilken typ av ersättning som utbetalas beror på praktikantens situation. Några av de vanligaste stödformerna är nystartsjobb, särskilt anställningsstöd, instegsjobb och lönebidrag.

Efter genomgången praktik får praktikanten ett intyg på att man har varit medarbetare, vem man har varit medarbetare hos och vad man har arbetat med. Enligt Arbetsförmedlingen har ett sådant intyg ett stort värde för den som sedan söker sig vidare på arbetsmarknaden. Det värderas alltså högre om intyget är skrivet av Skanska eller någon av Skanskas underentreprenörer, än om det är Arbetsförmedlingen som har organiserat praktiken.

Entreprenören

När Skanskas distriktschef i Örebro ger sin bild av företagets syn på projektet är det med värderingsargument som relevansen motiveras. Skanska ser sig själva som samhällsbyggare och menar att projektet stämmer väl överens med företagets värderingar och riktlinjer. Den synen är förankrad högt upp i företagsledningen. Skanska vill öka andelen kvinnor och personer med utländsk härkomst i byggbranschen. Man vill också minska utanförskapet, skapa möjligheter för boende att påverka sitt bostadsområde, minska miljöpåverkan och skapa förutsättningar för människor till egen försörjning på den ordinarie arbetsmarknaden.

Skälen till detta är flera. Dels framhåller distriktschefen att det inom branschen råder brist på kvinnor och personer med utländsk härkomst. Men det finns också ett tryck på marknaden och en ökad efterfrågan när det gäller sociala hänsyn i upphandlingar. Skanska vill vara ett företag som ligger långt framme när det gäller den typen av upphandlingar.

Det råder också arbetskraftsbrist inom stora delar av byggbranschen, men enligt distriktschefen är det inte av det skälet man engagerar sig i sociala upphandlingar. Skälet är att få in etnisk mångfald i branschen, öka jämställdheten och att vara en aktiv samhällsaktör. Skanska vill framställa sig själva inte bara som fastighetsbyggare, utan som samhällsbyggare. (<http://www.skanska.se/Om-Skanska/Prioriterade-omraden/Mangfald/Vivalla-Orebro-dar-boende-i-miljonomrade-tar-sig-in-pa-arbetsmarknaden-/> 20140903)

Värderingsargumentet återkommer i en utbildningssatsning som Skanska själva har tagit initiativ till. Det handlar om en värdegrundsintroduktion som erbjuds alla som jobbar på arbetsplatsen, praktikanter såväl som medarbetare. Syftet med utbildningen är att skapa en god stämning och uppmuntra ansvarstagande samt att förebygga så att man inte får in "fel värderingar" i projektet.

När det gäller inriktningen på det aktuella projektet framhåller Skanska att projektet är unikt i Sverige. Ingen annanstans har man lagt in kriterier i upphandlingen som anger att praktikanterna ska vara boende i området. Det är inte heller vanligt att upphandlaren och entreprenören har en så tydlig målbild för målgruppen som här är fallet. I målbilden finns det med att praktikanterna ska komma ut ur praktiken med så kallad egen hållbar försörjning. Det är alltså inte enbart praktik som är målet, utan den ska också leda till varaktig sysselsättning eller utbildning.

Projektets säregenhet har dragit till sig medial och politisk uppmärksamhet. I Örebro kommun lyfts projektet fram av politiken som ett exempel på en framgångsrik arbetsmarknadssatsning. Media har svarat med en förhållandevis omfattande belysning, både i lokalpress och lokala TV-stationer. Från Skanskas sida ser man mycket positivt på detta eftersom det ger företaget stor uppmärksamhet och därmed också möjligheter att kunna gå in i liknande projekt i andra delar av landet.

Att ta på sig ett uppdrag som innefattar ett praktikantansvar kan verka avskräckande. Praktikanterna arbetar inte lika snabbt som yrkesutbildade och ibland kan det uppstå fel som måste rättas till. Den ansvarige entreprenören behöver också avsätta särskild handledningstid och utbildningstid för att handledningen ska fungera. Från Skanskas sida ser man inte detta som något hinder. Enligt distriktschefen behöver det inte ta mer tid att ha med praktikanter, utan snarare tvärt om.

I bilden som entreprenören presenterar om sig själv är det alltså andra värden än rent ekonomiska som lyfts fram som skäl till engagemanget. Det kan dock vara på sin plats att här också poängtera att det finns andra röster om detta engagemang. En beskrivning framställer byggbranschens intresse som ett sent uppvaknande. Företagens engagemang i det sociala ansvarstagandet beskrivs i detta perspektiv i första hand som ett sätt att kunna bli aktuella i sociala upphandlingar. Man går in i en retorik i syfte att bli intressant för den upphandlande myndigheten. När man väl har tagit hem upphandlingen visar det sig att de konkreta idéerna och den faktiska projektorganisationen har ett visst utvecklingsbehov. Det är när företagsledningens uttalade intresse för frågorna ska omsättas i praktiken, på en konkret byggarbetsplats och i samverkan med underentreprenörer, som de verkliga utmaningarna tornar upp sig.

Underentreprenörerna

De sociala kraven i upphandlingen omfattar inte enbart den entreprenör som får uppdraget, utan också entreprenörens underentreprenörer. Därför måste det finnas en överenskommelse med dessa om att de förbinder sig att följa samma krav som Skanska. De underentreprenörer som inte har sagt sig vilja ställa upp på kraven anlitas heller inte i projektet.

För att få till stånd en samsyn i frågan genomförde Skanska flera möten tillsammans med Arbetsförmedlingen, uppdragsgivaren (Öbo) och aktuella underentreprenörer. De som deltog bidrog konstruktivt till diskussionen (deltagarobservation samrådsmöte 2012-12-10), även om det inledningsvis rådde en del oklarheter om vad det mer konkret innebär att ta sociala hänsyn. Under projektets inledande månader ägnades en del tid åt att diskutera och komma fram till vad det åtagandet mer konkret skulle innebära. Om Skanska hade en oklar uppfattning om den konkreta innebörden så var uppfattningen hos underentreprenörerna i många fall ännu mera oklar. Dock var diskussionen konstruktiv och intresset för att jobba med frågan framstod som seriöst och genuint hos såväl Skanska som hos underentreprenörerna. De som inte var intresserade av att medverka hade redan tackat nej.

Andra byggföretag

Skanska känner till en del liknande projekt som genomförs av andra byggföretag, men har inga relationer till eller någon dialog med dessa. Informationen går via andra kanaler. Konkurrenterna tar inte heller kontakt med Skanska för att få information om deras projekt. Den mest påtagliga påverkan som har skett från konkurrenter är överklagandet av tilldelningsbeslutet, men då skedde kommunikationen via juridiska ombud.

Det är dock tydligt att trenden med socialt ansvarstagande är något som går igen hos flera företag i branschen. Begreppet samhällsbyggare används till exempel både av Skanska och Peab. När ett företag tar ett steg framåt inom ett nytt område som detta väcks snabbt intresset hos också andra byggföretag att komma in på samma arena.

Arbetsförmedlingen

Som aktör har Arbetsförmedlingen haft en aktiv roll i projektet genom en handläggare som "lånats ut" till Öbo med uppdraget att planera och genomföra den sociala upphandlingen samt att samordna insatserna under genomförandet av själva projektet. Handläggaren har tidigare erfarenheter av att arbeta i området som fältassistent och har även varit engagerad i en del andra arbetsmarknadspolitiska projekt i sin roll som anställd på Arbetsförmedlingen.

Efter tilldelningsbeslutet har handläggaren fungerat som projektsamordnare och i den rollen även haft en stödfunktion gentemot entreprenören (Skanska) när det gäller att etablera de partneringskontrakt och samarbetsrelationer som efterfrågas i upphandlingsunderlaget.

Även från handläggarens sida har det varit en lärprocess att komma in i byggbranschen och kunna fungera i den kulturen. I rollen som nära anknuten till projektet har handläggaren fått tillträde till planeringsmöten och diskussioner på ett sätt som inte är så vanligt bland handläggare på Arbetsförmedlingen. Detta nära samarbete mellan företrädare för olika intressen och huvudmän framträder som en viktig förutsättning för att snabbt kunna hantera och lösa praktiska problem och svårigheter som uppstår under inledningsfasen och därmed som en förutsättning för hela projektet.

Under inledningsfasen av projektet ägnade de inblandade parterna en del tid åt att diskutera innebörden i uppdraget och den praktiska utformningen av det sociala åtagandet. Under den diskussionen blev det tydligt att entreprenören behövde förstärka kompetensen och det administrativa stödet kring detta. I denna process har handläggaren varit aktivt närvarande och bidragit till att hitta lösningar. Med sin kunskap om regelverk och olika ersättningsformer fyller handläggaren från Arbetsförmedlingen en viktig roll i den typen av problemlösande. Men även när det gäller att hitta samverkansformer och nya, innovativa lösningar har handläggaren med sina tidigare erfarenheter av nätverkande utgjort ett viktigt kompetensstöd.

Perspektivmässigt går Arbetsförmedlingen in med andra utgångspunkter än byggföretaget, även om man har målbilden gemensam. Handläggaren betonar hur Arbetsförmedlingen som skattefinansierad myndighet går in med ett brett samhällsuppdrag och att det finns en samhällsnytta i att resurserna används på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. Idén handlar alltså inte om hur man ska öka resurserna, utan om hur de ska användas på bästa sätt. För entreprenörernas del kan Arbetsförmedlingen på detta sätt uppfattas som en tjänst de har tillgång till och redan har betalat för via skatten. I så fall blir det dumt att inte använda den, säger logiken i det resonemanget.

Arbetsförmedlingens praktiska medverkan har alltså under inledningsskedet av projektet utgjorts av den till Öbo utlånade handläggaren. Med ett ökat intag av praktikanter utökas engagemanget till fyra handläggare och i det skedet får den ursprungliga handläggaren en mer strategisk roll. Arbetsförmedlingen har ett kontor i anslutning till byggarbetsplatsen och det kontoret är bemannat minst en dag i veckan.

Fenomen

I det här kapitlet presenteras olika fenomen som har betydelse för eller som karaktäriserar projektet.

Spridningseffekter

Att genomföra en upphandling med sociala krav innebär att alla som vill lägga anbud måste formulera sig om hur man planerar att möta upp dessa krav. Frågan i sig väcker tankar hos de intresserade företagen om hur de kan ta ett större socialt ansvar. Genom att lägga in sociala aspekter i ett förfrågningsunderlag kan alltså beställaren väcka tankar och funderingar inte bara hos det företag som till slut får uppdraget, utan hos alla som lägger anbud. I den meningen sker det en påverkan på hur företag tänker och resonerar bara genom hur förfrågningsunderlaget utformas och formuleras.

När sedan upphandlingen är klar och tilldelningen är gjord blir det ytterligare spridningseffekter när utföraren börjar anlita sina underentreprenörer. Då kraven gäller även i nästa led blir alla företag som engagerar sig i projektet påverkade av de sociala kraven. Alla ställs inför funderingar om hur man kan ta ett socialt ansvar i enlighet med beställarens specifikationer och önskemål.

Sociala hänsyn i upphandlingar framstår därför som ett effektivt sätt att sprida tankar och idéer som är sociala och värderingsgrundade även in i branscher som annars och kanske av tradition är mer fokuserade på ekonomiska aspekter. Aktörerna vill framstå som socialt ansvarstagande och lyfter även fram sådana aspekter i sin marknadsföring.

Det är enligt distriktschefen tydligt att intresset för sociala upphandlingar håller på att spridas till fler beställare. Det blir allt vanligare med anbud som tar upp sociala hänsyn. Bedömningen från distriktschefens sida är att intresset kommer att fortsätta öka.

Även handläggaren på Arbetsförmedlingen beskriver fenomenet:

Jag kan väl se så här att, jag menar det är ju många som tittar på storebror hur han klär sig och hur han för sig liksom. Det finns många småsyskon i den här branschen, och man tittar på, Skanska, ja, dom håller på med sådant där. Sociala grejor. Ja, det kanske är det som vi skall göra också.
(Handläggare)

Spridningen sker alltså dels genom att de sociala kraven handgripligen omfattar även underentreprenörer, men också genom att företag som inte anlitas i upphandlingen, alltså konkurrenter, intresserar sig för inom vilka områden det öppnar sig nya affärsmöjligheter.

Avtryck

Att genomföra en ny typ av projekt med den här omfattningen ger beständiga avtryck i flera avseenden. Spridningen av modellen med sociala hänsyn är ett exempel. Men att som entreprenör gå in i ett stort flerårigt uppdrag som kräver att man tänker och arbetar annorlunda innebär också att man tar med sig det sättet att tänka och sättet att arbeta in i nästa och kommande projekt. Engagemanget i projektet medför på det sättet en förändring när det gäller tankesätt och arbetsformer.

En annan sak som påverkas är hur entreprenören samarbetar med andra aktörer. I förfrågningsunderlaget uppmanas entreprenören att komma med "förslag till samverkansupplägg" enligt partneringmodellen. I praktiken innebär det att entreprenören ska ta ett ansvar för att samverka med projektets olika parter och aktörer fungerar bra.

Under det arbetet etablerar och/eller fördjupar entreprenören sina relationer med andra aktörer, till exempel Arbetsförmedlingen. Dessa relationer är ett annat exempel på avtryck som det aktuella projektet ger och som entreprenören tar med sig till kommande projekt.

Dessa avtryck är inte avgränsade till entreprenören, utan omfattar också entreprenörens samarbetspartners. Byggföretaget får personkännedom och fasta kontakter in i Arbetsförmedlingen, men kontakterna är ömsesidiga. Genom projektet kan också Arbetsförmedlingens handläggare tillföra värdefulla personkontakter i byggbranschen till sina nätverk.

Företräderskap

Det spelar roll vem man företräder. Handläggaren berättar att det är stor skillnad mellan att företräda Arbetsförmedlingen eller att företräda Öbo när man har kontakt med byggbranschen.

... Jag pratade om tidigt när jag började då och var liksom utlånad till Öbo då, och kom åt deras leverantörer som dom hade i dag, med sådana här ramavtal och grejor. Och liksom, när jag ringde till dom för att göra mitt jobb som arbetsförmedlare, men jag kunde säga att jag kom ifrån Öbo istället. Hur lätt jag kom in i... kom till dom. Jag menar, hade jag ringt och sagt att jag kom ifrån Arbetsförmedlingen så hade jag fått slå knut på mig själv för att hitta en tid. Men nu när jag sade att jag var ifrån Öbo, och sade att jag ville komma dit och prata lite om rekrytering och sådant där, så kunde jag komma på studs. Det var inga problem. Liksom dom bara öppnade dörren. Och det var alltid upp till högsta hönset. (Handläggare)

Ska man etablera en ny kontakt i byggbranschen verkar det ha stor betydelse vem man företräder. Men när relationen väl är etablerad är det inte lika viktigt vilken organisationstillhörighet man har.

Nej, precis, för att nu har man liksom sparkat upp den där dörren. Ett par gånger. Så nu spelar det inte så stor roll vad det står på ryggen. Utan det är mer utifrån vad man har levererat kanske? Det är också lite viktigt att, första gången kanske man skall ge någonting som är lite bättre än vad mottagaren tror.

Att etablera kontakt handlar alltså inte bara om att någon svarar när man ringer. Kontakten måste upplevas som givande och meningsfull från mottagarens sida. Den måste ge någonting. Lyckas man med det spelar man ut organisatoriska symbolhinder.

Offentlighet

Det mediala intresset för projektet har periodvis varit förhållandevis stort. Både lokalpressen och de regionala nyheterna på TV har rapporterat om BoendeByggarna vid upprepade tillfällen. Även branschtidningar innehåller artiklar om exemplet.

Organisationerna som är engagerade i projektet lyfter fram det som ett exempel på en framgångsrik arbetsmarknadssatsning. Öbo, Skanska och Örebro kommun har information om projektet på sina hemsidor och har skickat pressmeddelanden om det till media.

Även den socialdemokratiska majoriteten i kommunpolitiken har intresserat sig för projektet och lyft fram det som ett exempel på sin arbetsmarknadspolitik. Modellen med sociala hänsyn vid upphandlingar lyfts fram som en innovativ och verkningsfull strategi för att involvera näringslivet i ett socialt ansvarstagande.

Politisk styrning genom upphandling

Ett av det här projektets främsta karaktäristika handlar om hur upphandlingens sociala krav utgör ett sätt att påverka och styra. I den meningen kan projektet ses som ett intressant exempel på politiskt maktutövande. Hur formuleringarna landar i förfrågningsunderlaget får en påverkan inte bara på de anbud som kommer in, utan också på hur anbudsställarna tänker om sina formuleringar, hur entreprenören som tar hem anbudet gör för att leva upp till formuleringarna, hur kraven förs vidare till underentreprenörer, hur de sociala hänsynskraven på det sättet präglar hela projektets praktiska genomförande, hur alla som engageras i projektet påverkas och hur dessa människor i sin tur genom sina erfarenheter förmedlar sina nyvunna tankar vidare till andra sammanhang.

Med en förhållandevis liten åtgärd, en formulering i ett förfrågningsunderlag, kan alltså nya idéer och arbetssätt på det här sättet få en bred spridning och tillämpning, och det utan att använda våld eller omkullkasta rådande strukturer. Påverkan sker inom ramen för befintliga upphandlingsregler, eller åtminstone utifrån en något oklar regelsituation. Kampen om tilldelningen sker på samma marknadsmässiga eller semimarknadsmässiga villkor som i vilken upphandling som helst.

Själva maktutövandet, om man ser det som ett maktutövande, använder knappast någon form av tvång. Upphandlingen erbjuder en möjlighet. De som är intresserade hakar på. Är man inte intresserad kan man välja stå utanför. Dock ligger det i bakgrunden vad en känd sociolog kallade "de ekonomiska förhållandenas tysta tvång", som i förlängningen lägger ett tvingande tryck på de företag som inte vill gå i konkurs att anpassa sig till dessa nya förutsättningar på marknaden. Men något direkt tvång att ge sig in i den specifika upphandlingen finns inte. Modellen öppnar upp för politisk maktutövning utifrån en politisk logik inriktad mot sociala mål, men i en marknadskontext och på upphandlingspraktikens villkor. I den meningen utgör modellen ett intressant exempel på politisk styrning. Här förs sociala överväganden in i en marknadskontext. Två olika, i många avseenden inkommensurabla, och i många fall motstridiga logiker, möts och samspelar. Villkoren sätts av marknadslogiken, men målen bestäms av den sociala logiken.

Enligt handläggaren skulle den här modellen kunna drivas längre:

Och den tror jag väldigt starkt på. För jag tror att det här är framtiden alltså. Jag ser inte på något annat sätt än att det är så här vi måste göra. Jag skulle vilja säga, mjuktvinga. (Skratt). Men jag menar, vad fan, vi har ett verktyg, vi har upphandlingarna. Det är ett jättetydligt verktyg. Jag menar, använd det då som en fast nyckel och inte som en skiftnyckel som du kan liksom... så här ser det ut, skall du vara med så är det här som gäller liksom. (Handläggare)

Så inom vissa områden och med vissa förutsättningar verkar det vara möjligt att styra eller "mjuktvinga" marknadens aktörer att inte bara tänka på ett visst sätt som bryter mot marknadslogiken, utan också att agera på det sättet. Genomslaget framstår som omfattande: det är stor skillnad och får väldigt olika konsekvenser beroende på om man i ett projekt av det här slaget lägger in sociala hänsyn eller om man inte gör det.

Nätverk

'Personliga relationer', 'personligt engagemang', 'nytänkande' och 'gränsöverskridande' är återkommande attribut när intervjupersonerna beskriver hur de arbetar. Det är som om arbetssättet har en särskild karaktär, särskilda egenskaper, vilka i sig utgör viktiga förutsättningar för möjligheten att bli framgångsrik med ett samarbetsprojekt som syftar till

arbete. I det här avsnittet utvecklas beskrivningen av detta arbetssätt. Jag använder benämningen "nätverk".

En första tydlig och återkommande karaktäristik handlar om betydelsen av *personliga relationer*. Det är inte byggföretaget som samarbetar med Arbetsförmedlingen, utan det är en individ på företaget som samarbetar med en individ på Arbetsförmedlingen. Relationen mellan dessa individer är personlig, inte formell. De känner varandra till namnet, pratar direkt med varandra, har varandras telefonnummer och e-post, har förtroende för varandra och kan tillsammans förhålla sig till sina respektive organisationers olika möjligheter och begränsningar.

Det personliga i relationerna är inte privat. Personerna som jobbar med det här projektet umgås inte på fritiden. Deras respektive familjer är inte inblandade i nätverket. Det finns en gräns för det personliga i nätverket.

Entusiasmen hos aktörerna går inte att ta miste på. Intervjupersonerna gillar vad de håller på med. De är engagerade. Drivkraften i nätverket är det *personliga engagemanget*. Aktörerna gör det de gör eftersom de tycker att det är viktigt. Och roligt.

Grunden för engagemanget är *värderingar*. Det finns en inre övertygelse om att det övergripande syftet, den övergripande planen med samarbetet och samverkan är gott. Syftet är något annat än det omedelbara egenintresset. Det handlar om att verka för uppfyllandet av högre mål. Att göra det ger i sig en inre tillfredsställelse.

Nätverkssamarbetet är *innovativt*. Det främjar och drivs fram av konstruktiv problemlösande och nytänkande. Fokus ligger på målen och hur dessa ska uppnås, inte på gränsdragningar och formaliteter.

Nätverkssamarbetet sträcker sig utanför etablerade ramar. Det är *gränsöverskridande* och utmanar rigida strukturer. Men det kan också optimera eller berika det som är befintligt genom att tänja på regelverk eller genom att tolka paragrafer på ett friare sätt.

Nätverk smittar. Den som kommer in i ett nätverkssammanhang utvecklar kompetens att arbeta i nätverk. Arbetssättet sprider sig. Även nätverken sprider sig. En ny etablerad personlig relation kan fungera som en koppling mellan två befintliga nätverk. Får du och jag kontakt blir mina kontakter dina kontakter och vice versa.

Att ingå i nätverk och arbeta med personliga relationer som grund är i sig tillfredsställande. Det handlar om att praktisera sociala relationer och om att upprätthålla ett socialt kapital. Eller som Johan Asplund skulle uttrycka det, social responsivitet (Asplund 1987). Det genuint sociala sammanhang som nätverkssamarbete erbjuder tillgodoser grundläggande mänskliga behov av socialt utbyte.

Nätverkssamarbetet är *föränderligt*. Det anpassar sig snabbt till nya förutsättningar och driver det stillastående till förändring. Nätverk stannar inte. Det syresätts genom rörelse.

Nätverkssamarbete är ett sätt att göra och tänka. Det är en *kulturform*. Denna kulturform kan främjas och utvecklas inom olika organisatoriska inramningar. Organisationsledningen har möjlighet att främja en sådan kultur. Eller motverka den.

Den här karaktärsbeskrivningen har stora likheter med hur forskningen beskriver fenomenet nätverk. Nedan följer en sammanfattning av hur nätverk brukar beskrivas i forskningssammanhang:

- Nätverk är en social entitet
 - Nätverk är en struktur av relativt autonoma enheter som samarbetar
 - Nätverksstrukturen kännetecknas av flexibilitet och specialisering
 - Samarbetet kännetecknas av förtroende
 - Nätverk bygger på personliga relationer
 - Nätverk är decentraliserade och specialiserade
- (Lind 2002:86)

Dessa punkter kan appliceras på BoendeByggarna och synliggör då projektets nätverkskaraktär.

Det är tydligt hur beskrivningen av arbetssättet kring projektet försöker fånga en specifik social samverkansform med bestämda, identifierbara egenskaper. Samverkansformen, nätverket, framstår som en egen social entitet.

Det är också tydligt hur samarbetet bildas mellan självständiga aktörer, utifrån deras eget intresse och egna drivkraft att söka samarbeten med andra. Nätverkssamarbete är inte centralstyrt och det bygger inte på tvång. Frivilligt samarbete är grunden.

Varje aktör är expert på sitt område. Arbetsförmedlingens representant är expert på Arbetsförmedlingens regelverk. Byggföretaget är expert på byggprojektets villkor och på branschens förväntningar. Öbo är expert på att organisera projekt och mobilisera deltagare. När experter från olika sektorer samverkar för att nå gemensamt uppsatta mål har var och en, med stöd i sin specialiserade kunskap, möjlighet att fundera över vilka tillämpningar som kan ge önskvärda resultat i det specifika fallet.

Förtroende lyfts fram som en viktig aspekt i samarbetet mellan aktörer. Det handlar då både om förtroende för andras specifika kompetenser och om en tillförsikt i att var och en vill bidra med sin del till helheten och inte går in enbart med egenintresset som grund.

Det är inte organisationer som samarbetar i nätverk, det är personerna i organisationerna. För att samarbetet ska fungera behöver de personliga relationerna fungera. De behöver dock inte vara så nära att de blir privata.

Under projektets genomförande ingår personer från flera olika organisationer. De bildar tillsammans den organisatoriska strukturen som ramar in projektet. Men de bildar inte en ny organisation. Varje person kvarstår som representant för sin respektive organisation. Det sker ingen underordning i en ny hierarki. Organisationsprincipen bygger på decentralisation och autonomi. Varje person kvarstår som specialiserad inom sitt område och agerar i huvudsak utifrån den rollen.

Till den teoretiska definitionen ovan finns även en sammanställning av nätverkets vanligaste egenskaper:

- Nätverk tenderar att generera förtroenderelationer. I produktionssammanhang bidrar förtroenderelationer till låga transaktionskostnader. Låga transaktionskostnader innebär låga produktionskostnader, vilket i sin tur leder till hög konkurrenskraft.

- Relationerna i nätverket är personliga. Personliga relationer motverkar "fult spel", och frånvaron av fult spel påverkar karaktären hos den konkurrens som råder i nätverket.
- Nätverk gynnar kommunikation. Kommunikationen möjliggör informations- spridning. Informationsspridningen tenderar att gynna innovationsspridning. Innovationsspridningen bidrar till att fler deltar i tillämpningen och utvecklingen av nya idéer.
- Informationsspridningen gynnar också feedback. Feedback innebär tillgång till snabb information om huruvida nya tillämpningar fungerar bra eller inte, om vad som inte fungerar och om hur det som inte fungerar bra kan åtgärdas. Nätverk är i den meningen "självreparerande".
- Förtroendefulla relationer och kommunikation utgör en god grund för konstruktivt samarbete. Detta slags samarbete bidrar till att generera en hög innovations- och produktionskapacitet. (Lind 2002:86)

Intervjupersonernas beskrivningar av arbetssättet har många likheter med den här karaktärsbeskrivningen. Det finns mycket som pekar på att samarbetsformen har en tydlig nätverkskaraktär och att den i sig utgör en viktig framgångsfaktor för möjligheten att initiera och genomföra ett projekt av det här slaget. De sociala nätverk som omgärdar projektets aktörer har stor betydelse för projektets genomförande.

Framgångsfaktorer och hinder

Den följande redogörelsen av framgångsfaktorer och hinder baserar sig dels på intervjuer med byggföretagets distriktschef och Arbetsförmedlingens representant i projektet men också på de aspekter som tagits upp i genomgången ovan som kan beskrivas inte bara som egenheter utan också som viktiga förutsättningar eller hinder.

Framgångsfaktorer

Den främsta framgångsfaktorn som distriktschefen lyfter fram är att alla som är med i projektet är med därför att man vill bidra och engagera sig. Det gäller deltagare och praktikanter, men också medarbetare och underentreprenörer. Rätt attityd och rätt inställning är viktigt. Praktikanterna ska ses som en tillgång.

En annan viktig framgångsfaktor är att den som ansvarar för projektet bygger upp utbildningar för mentorer så att medarbetarna tas omhand på ett korrekt sätt. Praktikanten behöver få rätt arbetsuppgifter, annars ger inte praktiken någonting, menar distriktschefen.

Den som går in i ett projekt av den här typen behöver också vara förberedd och gå in med vilja och engagemang. Handläggaren menar att en viktig förutsättning är att de personer som ingår i samverkan är samkörda. Det är en fördel om man känner varandra sedan tidigare och har jobbat ihop.

Samtidigt innebär den sociala upphandlingen en form av tvång som läggs på entreprenörerna av den upphandlande myndigheten. Det är upphandlaren som dikterar villkoren och formulerar kraven i upphandlingen. Utan detta tvång är det inte alls säkert att projektet skulle få den sociala inriktning som upphandlingsunderlaget dikterar. Projektet drivs på i en bestämd riktning. Att driva på genom villkorsformuleringarna i förfrågningsunderlaget är också det en viktig framgångsfaktor.

Även om det inte tas upp explicit av vare sig distriktschefen eller handläggaren kan de ekonomiska villkoren för det sociala hänsynstagandet förutsättas vara en viktig förutsättning för möjligheterna att genomföra ett uppdrag på det här sättet. Om praktikuppdraget innebär merkostnader och om entreprenören själv hade fått stå för finansieringen av praktikanterna är det inte säkert att uppdraget hade varit lika intressant. Nu går Arbetsförmedlingen in och tar ansvar för praktikanternas försörjning, så den ekonomiska belastningen för entreprenören blir liten eller ingen. Tar man med värdet på praktikantens arbetsinsats i beräkningen kan det till och med röra sig om en vinstaffär.

Att ett projekt av det här slaget har en adekvat ledningsstruktur regleras genom kraven i förfrågningsunderlaget. Dock verkar det ha betydelse hur denna styrning ska vara utformad. Att entreprenören tar ansvar för partnering som arbetsmodell i utövandet av projektledningen innebär inte bara att entreprenören har ett ledningsansvar, utan också att denna ledning ska ske i nära samarbete och dialog med andra aktörer.

Detta arbetssätt kan i många avseenden beskrivas som nätverk, med allt vad det innebär. Att projektet har en nätverksliknande organisation har stor betydelse för hur väl målen med

projektet kan uppfyllas. För att lyckas med det sociala åtagandet måste entreprenören använda etablerade krafter och nätverk i bostadsområdet och för att lyckas med det behöver entreprenören också arbeta nätverksbaserat. Att jobba i nätverksform är alltså också det en viktig förutsättning.

Den högre tanken med de sociala kraven handlar om samhällsnytta. Kommunen och bostadsföretaget vill med hjälp av upphandlingen uppnå sociala mål. Men för privata entreprenörer är den typen av mål inte alltid lika självklara. Även om entreprenören gärna använder en sådan terminologi är det tydligt hur de sociala kraven också är starkt knutna till upphandlingens skall-krav och därmed ett viktigt villkor för att överhuvudtaget komma ifråga för uppdraget. Vore det enbart för samhällsnyttans egenvärde är det inte säkert att entreprenören hade varit lika engagerad i de sociala aspekterna. Inte desto mindre verkar det ändå ge entreprenörens anställda en känsla av mervärde att kunna kombinera marknadsmässiga villkor med uppfyllandet av sociala mål. Att jobba för allas bästa verkar ge en tillfredsställelse, även hos privata entreprenörer. Om syftet vore mindre filantropiskt skulle det sannolikt inte vara lika enkelt att styra marknaden på det här sättet.

Det uttalade målet att projektet ska sysselsätta mellan 50 och 80 personer har blivit som ett mantra i alla sammanhang där projektet omnämns. Det finns en framgångsaspekt i detta resultatfokus genom att man med en mycket konkret målformulering kan sätta fingret på ett önskvärt och mätbart utfall. Entreprenören har något konkret att hålla sig till och beställaren kan, om och när målet uppfylls, hävda att de sociala hänsynen har tillgodosetts. På det här sättet påminns projektets aktörer om det övergripande uppdraget och det i sig kan vara en betydelsefull framgångsfaktor.

Hinder och risker

Enligt distriktschefen finns det många hinder och risker. Kommer det in fel personer med fel attityd så funkade det inte. Då kan det ställa till problem. Detta gäller alla som är knutna till projektet: anställda, chefer, underentreprenörer och praktikanter.

En annan risk handlar om kommunikationsbrister. Distriktschefen tar upp två aspekter. Dels handlar det om den rent språkliga kommunikationen och hur den påverkas av att den ena parten nyss har lärt sig svenska. Dels handlar det om kulturella kommunikationsbarriärer som uppstår på grund av att parterna har olika kulturella referenser eller olika jargong. Till dessa risker kan läggas kommunikationsförbistring mellan samarbetspartners som har att göra med olika organisations- eller branschkultur eller överhuvudtaget brister i kommunikation mellan parter som samarbetar.

Handläggaren tar upp en risk med praktikplatser som arbetsmarknadspolitisk strategi. Om man inte gör en tydlig överenskommelse om praktikens syfte finns risken att arbetsgivaren inrättar en praktikplats utan någon egentlig tanke på att den ska leda till en anställning. En praktikplats kan fungera bra, men den kan också fungera dåligt. Hur den fungerar beror på hur den utformas och med vilket syfte.

Branschkulturen har inte lyfts fram som någon allvarlig problematik av intervjupersonerna, men det framgår mellan raderna att det inte är alla företag i byggbranschen som är intresserade av att medverka i en social upphandling av det här slaget. Det verkar finnas ett motstånd i branschen, även om det inte har utgjort ett problem i det här fallet.

Det osäkra rättsläget kan komma att utgöra ett hinder på sikt. Beroende på hur upphandlingslagar och -regler specificeras och förändras kan det skapa ytterligare förutsättningar för eller försvåra möjligheterna att genomföra den här typen av

upphandlingar i framtiden. Att det är möjligt i dagsläget beror på att det ännu är oklart vilka regler som gäller. Praktiken ligger före regelverket. Vad som händer när reglerna kommer ikapp är svårt att bedöma i dagsläget.

Källförteckning

Tryckta källor

- Asplund, Johan (1987) Det sociala livets elementära former. Göteborg: Korpen
- Bradley, Karin (2009) Just Environments: Policising Sustainable Urban Development. Stockholm: Universitetservice AB
- Dempsey, Nicola, Glen Bramley, Sinéad Power and Caroline Brown (2011) The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability. Sustainable Development 19, 289–300
- Egger, Steve (2006) Determining a sustainable city model. Environmental Modelling & Software 21 1235-1246
- Flyvbjerg, Bent (2004) Phronetic Planning Research: Theoretical and Methodological Reflections. Planning Theory & Practice, Vol. 5, No. 3, 283-306
- Forslund, Anders & Vikström, Johan (2011): "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet - en översikt". Rapport 2011:7. Uppsala: IFAU
- Göteborgs Stad (2012) Social hänsyn i offentlig upphandling inom Göteborg Stad. Göteborg.
- Konkurrensverket (2011) "Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling" Stockholm: Konkurrensverket
- Lind, Martin (2002) "Det svårgripbara nätverket. En sociologisk studie av företagare i nätverk" Örebro: Örebro universitet
- Martino, Diego (2011) 'Sustainable Cities': No Oxymoron. Ethics, Place and Environment Vol. 12, No. 2, June 2009, 235–253
- Nordlund, Madelene (2010) "Long-term unemployment scarring and the role of labour market policies. The case of Sweden in the 1990s" Umeå: Umeå universitet
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997) Realistic Evaluation. London: Sage
- SOU 2013:12 (2013) Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling. Stockholm.
- Stockholm Environment Institute (2012) Global miljöpåverkan och lokala fotavtryck - analys av fyra svenska kommuners totala konsumtion. Seminarieriserie: Vägval för klimaträttvisa. Stockholm: Stockholm Environment Institute
- Örebro kommun (2012) Riktlinjer för hållbar upphandling. Örebro

Internetkällor

- Regionförbundet (<http://www.regionorebro.se/blameny/kunskapkompetens/kunskapslyftiarbetslivet.4.334d665912f00dba07480005200.html>) 2014-07-24
- Delegationen för hållbara städer (<http://www.hallbarastader.gov.se/Bazment/hallbarastader/sv/start.aspx>) 2014-07-24

Andra källor

- Öbo (2012) Förfrågningsunderlag
- Öbo och Skanska (2012) Intresseanmälan BoendeByggande