

Omvärldsanalys

– uppföljning av sociala villkor i upphandling

Författare:

Anna Pankko

Love Löfvin Rosén

Rapport:

Omvärldsanalys – Malmö stad

2023.03.01



Innehåll

Sammanfattning	3
1. Bakgrund	3
2. Syfte	4
3. Mål	4
4. Avgränsning	4
5. Metod	5
6. Resultat	6
6.1 Organisation & resurser	6
6.1.1 Uppdrag och ägarskap	6
6.1.2 Kompetens	10
6.1.3 Finansiering	12
6.2 Arbetsmetodik/systematik i uppföljningen	13
6.2.1 Prioritering/Risikanalyis	13
6.2.2 Uppföljningsprocess	18
6.2.3 Styrmedel och sanktioner	22
6.3 Samverkan med andra aktörer	24
6.4 Resultat av uppföljningsarbetet	26
7. Analys & konklusioner	27
7.1 Organisation och resurser	28
7.1.1 Kompetens	28
7.1.2 Operativt uppföljningsansvar	28
7.2 Uppföljningsprocessen	29
7.3 Samverkan	30
7.4 Resultat av uppföljning	31
7.5 Metodik	31
7.6 Jämställdhet, likabehandling och barns rättigheter	32
8. Rekommendationer	32
8.1 Central uppföljningsfunktion enligt Köpenhamnsmodellen	32
8.2 Ta del av existerande systemstöd och befintlig kunskap på området	33
8.3 Tipslinje	34

	Version 1.0	Datum 2023-03-01
Omvärldsanalys Uppföljning sociala villkor		Författare Love Löfvin Rosén, Anna Pankko

8.4 Utveckla en riskbedömning och grund för prioritering.....	34
8.5 Utveckla egenrapporteringsformulär.....	34
8.6 Utveckla en egen sanktionstrappa.....	35
8.7 Undersök möjligheter att i större utsträckning utnyttja redan existerande ramavtal	35
8.8 Implementera standardklausul som underlättar och möjliggör uppföljning.....	35
9. Bilagor.....	36
10. Källförteckning.....	37

Sammanfattning

I denna rapport så redogörs via en omvärldsanalys för hur ett antal utvalda offentliga aktörer har organiserat sina uppföljningsprocesser i offentliga upphandlingar med fokus på sociala villkor. Beställaren är Malmö stad och syftet med rapporten är att skapa en grund för att vidare undersöka hur Malmö stad kan utveckla sitt systematiska uppföljningsarbete med fokus på sociala villkor.

De aktörer som står till grund för empirin i denna rapport är:

- Köpenhamns kommun
- Stockholms stad
- Göteborgs stad
- Adda Inköpscentral
- Botkyrka kommun
- Trafikverket
- Huddinge kommun

Rapporten identifierar ett antal rekommendationer kring hur Malmö stad kan ta nästa steg i att organisera och införa ökad systematik i sitt uppföljningsarbete.

1. Bakgrund

Den 21/10 2022 beslutade kommunstyrelsen i Malmö stad att ge i uppdrag till stadskontoret att utreda förutsättningar för en samordnad uppföljningsfunktion med avseende på sociala villkor i avtal.

Bakgrunden till detta var att kommunfullmäktige tidigare hade beslutat att samtliga nämnder, inkluderat kommunstyrelsen, inom Malmö stad skulle rapportera kring sina inköp i syfte att motverka arbetslivskriminalitet. I samband med detta hade Stadskontoret tagit fram en upphandlingsplan för åren 2022-23 där en brist på uppföljning i kommunens upphandlingar identifierades.

Stadskontoret ville i sitt utredningsarbete kring en samordnad uppföljningsfunktion undersöka hur andra kommuner och myndigheter hanterar uppföljningen av sociala krav. Man beslutade att anlita en extern konsult för att utföra en omvärldsanalys.

På nationell nivå pågår nu ett större arbete gällande dessa frågor i form av Delegationen mot arbetslivskriminalitet. Den förra regeringen tillsatte i september 2021 en kommitté för att "ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan" (dir. 2021:74). Uppdraget ska slutredovisas i februari 2025 men i juni 2022 respektive februari 2023 överlämnades delbetänkanden. I juni 2022 överlämnades delbetänkandet "Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge" (SOU 2022:36) och i februari 2023 överlämnades delbetänkandet "Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland" (SOU 2023:8).

2. Syfte

Syftet med denna rapport är att utgöra ett underlag för Malmö stads fortsatta arbete med systematisk uppföljning av sociala krav i sina upphandlingar. Detta har gjorts via en omvärldsanalys där andra offentliga aktörers arbete undersökts för att skapa en överblick och i förlängningen ett underlag för kommunfullmäktige att ta ställning till i frågan om hur Malmö stad själva kan arbeta mer systematiskt med sin uppföljning framöver.

3. Mål

Målen för rapporten är:

- Att undersöka hur utvalda kommuner/myndigheter/offentliga institutioner följer upp sina sociala krav i upphandlingar. Detta innefattar organisation, resurser, arbetsmetodik och styrmedel.
- Att skapa förutsättningar för att vidare undersöka hur Malmö stad kan etablera en uppföljningsfunktion med fokus på att följa upp framför allt sociala krav i upphandlingar.

4. Avgränsning

I arbetet har det gjorts en del avgränsningar för att tydliggöra rapportens resultat. Sociala krav och villkor är en bred definition och vissa avgränsningar i fokus har gjorts för att göra analysen mer ändamålsenlig utifrån ramarna för uppdraget.

Upphandlingsmyndigheten inkluderar följande aspekter/villkor i sin paraplydefinition av sociala villkor (Upphandlingsmyndigheten, 2023):

- Arbetsrättsliga villkor (utifrån lägsta nivå som följer av ett centralt kollektivavtal)
- Ansvarsfulla leveranskedjor
- Jämställdhet
- Tillgänglighet
- Arbetsmiljö
- Lika rättigheter och möjligheter / antidiskriminering
- Sysselsättningskrav
- Barns rättigheter
- Rättvis handel

För att smalna av arbetet och ge ett tydligare fokus till resultatet i denna rapport så har vi i dialog med uppdragsgivarna smalnat ner det till följande områden:

- Arbetsrättsliga villkor (utifrån lägsta nivå som följer av ett centralt kollektivavtal)
- Arbetsmiljö
- Lika rättigheter och möjligheter / antidiskriminering
- Barns rättigheter

Barns rättigheter är inkluderade främst i den mån de härleder till arbetslivskriminalitet.

Vidare har vi fokuserat på just uppföljningen av sociala krav och inte hur själva kraven tas fram och formuleras, även om det naturligtvis finns beroenden mellan denna del av processen och uppföljningen som sådan. Uppdraget har även genomförts med fokus på uppföljning av avtalspart/huvudleverantör och inte hållbara leveranskedjor.

Vi har, dels med hjälp av Malmö stad, dels på rekommendation av andra, valt ut följande aktörer som studieobjekt i denna rapport:

- Köpenhamns kommun
- Stockholms stad
- Göteborgs stad
- Adda Inköpscentral
- Botkyrka kommun
- Trafikverket
- Huddinge kommun

Aktörerna har valts ut för att de på något sätt utmärkt sig i uppföljningen av sociala krav i sina upphandlingar alternativt uppvisar likheter med Malmö stad med hänsyn till demografi och organisation. Köpenhamns kommun var av extra stort intresse då en fördjupad analys av deras arbete fanns med som krav i uppdragsbeskrivningen. Aktörerna har validerats i dialog med uppdragsgivarna samt Upphandlingsmyndigheten.

Vi har i analysen inkluderat några av Sveriges största kommuner såväl som mindre kommuner för att försöka fånga skillnader som finns beroende på uppdrag, volymer och organisation.

5. Metod

Denna rapport använder sig av en kvalitativ metod för att undersöka de frågeställningar och mål som nämns under tidigare rubriker. Detta innebär att intervjuer samt styrdokument, externa rapporter och annat kvalitativt material utgör den empiriska basen för rapporten.

Intervjuerna som genomförts har varit av semistrukturerad form. Resultatet från varje enskild aktör är baserat på en intervju och materialstudier. Detta material inkluderade t.ex. upphandlingsplaner, årsredovisningar och hållbarhetsrapporter. Eftersom vi skulle göra en fördjupad analys av just Köpenhamns kommun så gjorde vi ett fysiskt studiebesök på plats i Köpenhamn.

De utvalda nyckelpersoner som intervjuats har varit:

- Köpenhamns kommun:
 - o David Salomonsen, Chef for CSR og jura (udbud og kontrakter)
 - o Ida Meulengracht Ginsborg, Konstitueret kontorchef, CSR-enheten
- Adda Inköpscentral:
 - o Kristin Tallbo, Hållbarhetsstrateg
- Stockholm stad:
 - o Stefan Nordin, Inköpschef
- Göteborg stad:
 - o Helena Sagvall, CSR-specialist

- Trafikverket:
 - o Roger Rang, Hållbarhetsstrateg
 - o Catarina Fällström Jacobsen, Inköpare
- Botkyrka kommun:
 - o Peter Norén, Upphandlingschef
- Huddinge kommun:
 - o Lena Mårdh, Hållbarhetsstrateg

6. Resultat

I resultatdelen av denna rapport kommer vi att beskriva de olika aktörernas arbete med uppföljning av sociala villkor och krav i upphandlingar. Resultatet är baserat på den empiri som vi inhämtade via intervjuer och materialstudier av de olika aktörerna.

Resultatet presenteras under fyra större rubriker:

1. Organisation & resurser
2. Arbetsmetodik/systematik i uppföljningen
3. Samverkan med andra aktörer
4. Resultat av uppföljningsarbetet

Vi har i största möjliga mån försökt att inkludera alla aktörer under samtliga rubriker. Då graden av systematik i uppföljningsarbetet hos de olika aktörerna skilde sig åt så kan djupet och vidden av information variera mellan rubrikerna. Störst fokus är ägnat åt Köpenhamns kommun under samtliga rubriker enligt den uppdragsbeskrivning som ligger till grund för detta arbete.

6.1 Organisation & resurser

Under denna rubrik beskrivs hur aktörerna har organiserat arbetet med sina uppföljningsfunktioner. Detta innefattar bland annat ansvar och ägarskap; vem som har ansvaret för uppföljningen, vem som genomför den men också vilken kompetens som finns och hur uppföljningen finansieras.

6.1.1 Uppdrag och ägarskap

Här beskrivs hur uppdraget ser ut gällande uppföljningen av de sociala kraven hos aktörerna samt vad som ingår i de olika aktörernas uppföljningsansvar.

Vi går också igenom var ägarskapet för uppföljningen finns och hur inköpsorganisationerna är utformade utefter detta ansvar.

Köpenhamns kommun

2011 beslutade Köpenhamns kommunfullmäktige att intensifiera arbetet mot social dumping inom staden. Bakgrunden var ett antal större skandaler där anställda inom städ- och byggsektorn hade behandlats illa och utnyttjats av sina arbetsgivare. Kommunen började att då att ställa tydliga krav på alla sina leverantörer genom en arbetsklausul i upphandlingsunderlaget samt avtal där de anställda lägst skulle ha de arbetsrättsliga villkor som stipuleras i danska kollektivavtal.

Köpenhamns kommun har utformat arbetsklausulen så den går att använda i alla upphandlingar. Denna typ av standardisering underlättar uppföljningen. Anledningen till detta är att olika

kollektivavtal kan vara applicerbara i olika sammanhang och branscher medan klausulen är applicerbar i alla upphandlingar.

Arbetsklausulen har sedermera kompletterats med krav om sysselsättning och utbildning i de upphandlingar och branscher där det är möjligt att ställa sådana krav. Dessa krav innebär att leverantörerna har en skyldighet att utbilda eller anställa ett visst antal personer inom ramen för de avtal som de har.

2014 startar man ett insatsteam med uppgift att kontrollera förhållandena på arbetsplatserna för att se till att dessa överensstämmer med den arbetsklausul som leverantören har skrivit under och förbundit sig att efterleva. Insatsteamet bestod av extern kompetens och certifieringsfirman Bureau Veritas anlätades för att ansvara för uppföljningen.

2018 beslutades det att skapa ett internt insatsteam mot social dumping i stället för att hyra in kompetensen externt. Syftet var att få en smidigare dialog med leverantörerna då man kapade en mellanhand i de diskussioner som uppstod när avvikelser hade påpekats och leverantören ville bestrida eller ställa följdfrågor. Insatsteamet är en del av den centrala avdelningen för Indkøb og Forsikring inom Köpenhamns kommun.

Idag äger det interna insatsteamets uppgift att följa upp de arbetsrättsliga kraven i avtalen och att sköta dialogen med leverantörer. Politiken i form av kommunfullmäktige och de olika nämnderna äger klausulen som används i upphandlingarna och ansvarar för uppdatering av dessa.

Uppföljningsfunktionen är centraliserad inom Köpenhamns kommun i form av insatsteamet. De arbetar med uppföljning av avtal från samtliga förvaltningar inom kommunen.

Gällande andra krav såsom likabehandling, antidiskriminering och barns rättigheter så finns även en standardiserad CSR-bilaga som leverantörerna skriver under. I bilagan ingår bl.a. FN's konvention om mänskliga rättigheter (UN, 1948) och ILO's kärnkonventioner (ILO, 2023).

Uppföljningsarbetet inom Köpenhamns kommun har varit fokuserat främst på arbetsrätt, sund konkurrens och arbetslivskriminalitet. Upphandlingsenheten arbetar för närvarande med att undersöka hur man även systematiskt kan följa upp jämställdhet, antidiskriminering och liknande på ett motsvarande sätt som med arbetsrättsliga insatser.

Insatsteamet mot social dumping har som mål att utföra 600 kontroller (screeningbesök och dokumentkontroller) per år.

Arbetsmiljöaspekter omfattas också av arbetsplatskontrollerna som görs av insatsteamet om de är uppenbara men sanktioner hanteras inte av Köpenhamns kommun utan hänvisas till Arbejdstilsynet, den danska myndighet som hanterar arbetsmiljöfrågor.

Stockholm stad

Stockholm stad har en decentraliserad inköpsorganisation. Varje nämnd och bolagsstyrelse har ett eget försörjningsansvar och är separata, upphandlande myndigheter. Samordning sker genom Serviceförvaltningens upphandlingsenhet som bistår med support och fungerar som interna konsulter till andra förvaltningar och nämnder.

Stockholm stad arbetar med kategoristyrning där förvaltningar arbetar i arbetslag för varje inköpskategori t.ex. transport. Varje förvaltning har autonomi men samverkar med andra förvaltningar inom arbetslagen.

På stadsledningskontoret finns Enheten för strategiskt inköp som ansvarar för styrning och ledning inom inköpsprocessen. Här ansvarar man för det inköpsprogram som styr inköpsprocesserna för de olika upphandlande aktörerna inom staden men man har inget operativt ansvar. Upphandlingschefen är processansvarig för hela staden, inköpsexpert och rådgivare till kommunstyrelsen.

Enheten för strategiskt inköp har skapat gemensamma krav och verktyg inom Stockholm stad vilket gör det lättare att styra uppföljningsprocessen från centralt håll – Enheten äger processen centralt. Förvaltningar och kategoriarbetslag ska följa processen men har själva det operativa ansvaret. Enheten för strategiskt inköp rådgör kategoriarbetslagen i samarbete med Serviceförvaltningen.

Stadsdirektören utser ett inköpsråd där förvaltnings- och bolagschefer deltar och upphandlingschefen är sammankallande. Här diskuteras styrningsfrågor kring inköpsprocessen och förvaltningarna får möjlighet att dela kunskap med varandra.

Det finns en barnombudsman på stadsledningskontoret som Enheten för strategiskt inköp stämmer av med för att få in barnkonventionen i de övergripande sociala krav som tas fram.

När Stockholm stad började ställa uppföljningsbara sociala krav i sina upphandlingar upplevde de att det inte fanns något stöd eller praxis gällande metod att luta sig mot från Upphandlingsmyndigheten avseende hur uppföljningen kunde hanteras.

Enheten för strategisk upphandling arbetade i samarbete med Göteborg och Malmö fram ett baspaket med sociala villkor och krav i upphandlingar för ett antal år sedan. Detta byggdes på genom åren och gavs sedan till Upphandlingsmyndigheten för vidare förvaltning. Stockholm hänvisar nu till detta material för att undvika dubbelarbetet i att ta fram och förvalta eget material kring hur kravställning kan ske.

Enheten för strategisk upphandling har nyligen fått ett nytt uppdrag om att utöka de arbetsrättsliga kraven till att även omfatta krav på försäkring.

Göteborg stad

Inköps- och upphandlingsförvaltningen inom Göteborgs stad är de som ansvarar för upphandling av avtal som berör staden centralt. Men de står bara för cirka en tredjedel av upphandlingsvolymen, resten sköts i olika förvaltningar – ofta byggtreprenader och liknande.

Inom Inköps- och upphandlingsförvaltningen finns en hållbarhetsavdelning med nio anställda varav fyra är inriktade på klimat- och miljö, en arbetar med sysselsättningskrav, tre personer arbetar med kravställning och uppföljning av hållbara leveranskedjor, arbetsrättsliga villkor, tillgänglighetsfrågor och ILO's kärnkonventioner, en person som arbetar med sund konkurrens och en person med övergripande ansvar.

Hållbarhetsavdelningen äskade nyligen ytterligare medel för att utöka avdelningen under föregående år men fick nej. Syftet med de nya medlen var att kunna utöka avdelningen med ny kompetens som kunde utföra arbetsplatsbesök på byggarbetsplatser. Man ser även på Rättvist byggandes arbetsmodell som potentiell framtida förebild att arbeta efter.

Målen för hållbarhetsavdelningen bestäms i budgeten - budgeten inom Göteborgs stad är inte bara siffror utan även mål och visioner - och fokus i senaste budgeten är mer på kravställning än uppföljningen som sådan.

Göteborgs stad genomför cirka 70-80 uppföljningar av arbetsrättsliga villkor per år. De flesta är skrivbordsrevisioner men platsbesök förekommer även och då främst inom lokalvård och flytt, vilka identifierats som branscher med hög risk för avvikelser.

Samtliga hållbarhetskrav följs upp i någon utsträckning men fokus ligger på arbetsrättsliga villkor. Inköps- och upphandlingsförvaltningen har prioriterat sina resurser där man bedömer att man kan göra störst social skillnad och prioriteringen har då varit främst på arbetsrättsliga villkor utifrån kollektivavtal och sund konkurrens. Detta eftersom man också kan arbeta med konkret kravställning och uppföljning.

Inköps- och upphandlingsförvaltningen bedömer att jämställdhet och likabehandling är svårare att följa upp, t.ex. då ord står mot ord.

Huddinge kommun

Huddinge kommun har en upphandlingssektion på kommunstyrelsens förvaltning som sköter all upphandling inom kommunen. Det finns även två kommunala bolag som har egna upphandlingar.

Huddinge har delat upp sin uppföljning i proaktiv och reaktiv uppföljning.

Den proaktiva uppföljningen ansvarar för av upphandlingsansvarig och denna innefattar att säkerställa på förhand att leverantören kan uppfylla villkor samt att genomföra kontroller av enskilda krav via egenrapporteringen av leverantörerna.

Den reaktiva uppföljningen ansvarar för av upphandlande förvaltning. Detta inkluderar om tjänsten eller varan uppfyller de kraven om ställdes i upphandlingen. Här utförs bl.a. arbetsplatsbesök för att undersöka arbetsmiljö och arbetsrättsliga villkor. Detta är en revisionstjänst som Huddinge kommun köper in extern kompetens för att utföra.

Botkyrka kommun

Botkyrka kommun har en centraliserad inköpsorganisation som utgår från Upphandlingsenheten inom kommunstyrelseförvaltningen. På upphandlingsenheten arbetar controllers och upphandlare. Ansvaret för uppföljning ligger på Upphandlingsenheten.

Adda Inköpscentral

Adda-koncernen ägs av Sveriges kommuner och Regioner (SKR) och deras uppdrag är att hjälpa offentlig sektor med strategisk försörjning av varor, tjänster och kompetens. Adda upphandlar ramavtal som sedan regioner och kommuner kan nyttja sig av.

Hållbarhetsavdelningen inom Adda Inköpscentral är den avdelning som har ansvaret för uppföljning av hållbarhetsfrågor i deras inköp och pågående avtal. Skrivbordsrevisioner och leverantörsdialoger sköts av hållbarhetsavdelningen medan arbetsplatsbesök upphandlas externt.

Adda har enligt lag, ansvar att ställa krav på arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal, tillgänglighetskrav samt krav på hållbara leveranskedjor.

Trafikverket

Som statlig myndighet så har Trafikverket en stor inköpsorganisation. På avdelningen Inköp och logistik arbetar cirka 300 personer varav 150 upphandlare och resten arbetar inom lager och logistik. Roger Rang, som vi intervjuade, är avdelningschef för en avdelning som heter Inköpsutveckling som arbetar med hållbarhetsfrågor. Inköpsansvaret låg tidigare hos de olika verksamhetsområdena men centraliserades sedan till en organisationsövergripande upphandlingsavdelning. Syftet var att samla kompetens.

Inköp och logistik har ansvar för s.k. upphandlingsmallar som används av olika avdelningar och projekt för att skapa sina egna upphandlingar. Mallarna innehåller kravställning som överensstämmer med lagstiftning inom t.ex. antidiskriminering. Men de har också ett ägarskap för t.ex. att centralt utveckla arbetsrättsliga krav.

Trafikverket arbetar projektbaserat och uppföljningsansvaret ligger hos det projektet som har upphandlat. Inköp och logistik ska ses som ett affärsstöd under hela projekten i frågor som rör de avtal som projekten avropat på samt de krav och villkor som samordnas centralt.

6.1.2 Kompetens

Denna rubrik behandlar vilken kompetens de olika aktörerna har inom uppföljningsarbete och hur den är organiserad. För att administrativt följa upp upphandlingsavtal anställs ofta personer med juridisk kompetens eller med bakgrund inom upphandling och hållbarhet.

Gällande arbetsplatsbesök är det av större vikt att mer specialiserad kompetens anlitas. Här krävs ofta personer med bakgrund inom byggnation, säkerhet eller arbetsmiljö. Exempelvis så underlättas arbetsplatsbesök på byggarbetsplatser om de som utför dem har utbildning som Bas-p eller Bas-u. Det kan även behövs konflikt- och dialogutbildning för att undvika hotfulla situationer som kan uppstå.

Köpenhamns kommun

Köpenhamns kommun inledde sitt uppföljningsarbete mot social dumping med att hyra in kompetensen för att följa upp den nya arbetsklausulen. Att ha uppföljningsfunktionen externt bedömdes sedan vara otillräckligt för att kunna ha en fullgod dialog med leverantörerna. Den inhyrda kompetensen hade inte den djupgående kunskapen om lagstiftning och kommunens verksamhet som krävdes för att ett produktivt samtal skulle komma till stånd.

Nu finns kompetensen kring uppföljning internt och samlat inom insatsteamet mot social dumping. En lösning som både politik och tjänstemän bedömt som mer lämplig.

Insatsteamet mot social dumping är en del av upphandlingsenheten på Köpenhamns kommun och har själva ansvaret för uppföljning av stadens upphandlingar när det gäller arbetsrättsliga villkor. Teamet består av cirka 20 personer med praktisk erfarenhet från byggbranschen, renhållning och de större branscher som ska upphandlas av kommunen. Det finns också jurister och samhällsvetare inom teamet med kunskap om socialt arbete och lagstiftning för att insatsteamet ska kunna sköta sitt arbete självständigt.

Stockholm stad

På enheten för strategiskt inköp arbetar nio personer och här finns jurister, controllers och hållbarhetsstrateger. De har under åren utvecklat en egen kompetens anpassat till Stockholms decentraliserade inköpsorganisation.

Göteborg stad

Hållbarhetsavdelningen inom Inköps- och upphandlingsförvaltningen består av medarbetare med inköps- och hållbarhetskompetens. Kompetens finns ex. inom både social och miljömässig hållbarhet.

Själva arbetsplatskontrollerna utförs dels av hållbarhetsavdelningens egna medarbetare (renhållningsuppdrag o.dyl.), dels av externa konsulter (byggnationer med säkerhetskrav och stort antal individer på plats). De externa konsulterna har kompetens gällande arbetssäkerhet och även kompetens gällande gränspolisiära ärenden.

Inköps- och upphandlingsförvaltningen utgår från föreningen Rättvist byggandes arbetsmodell när uppföljningen av byggnationer utförs med hjälp av de externa konsulterna.

Huddinge kommun

Inom Upphandlingssektion på Huddinge kommun finns en anställd upphandlare med inköpskompetens som också är avtalsansvarig. Denne upphandlare är också ansvarig för de proaktiva uppföljningsprocesserna. De har även en hållbarhetsstrateg som ansvarar för hållbarhetsperspektivet och ska skapa så pass stor hållbarhetsnytta inom upphandlingen som möjligt.

Arbetsplatskontroller köps in externt för att säkerställa att dessa görs med korrekt säkerhets- och arbetsmiljökompetens.

Botkyrka kommun

Uppföljningen sköts av de avtalscontrollers som arbetar på upphandlingsenheten. Dessa har upphandlings- och inköpskompetens.

Gällande de sociala hållbarhetsaspekterna så har inte upphandlingsenheten några hållbarhetsstrateger eller dylikt som kan driva de frågorna. I stället tar man hjälp av kompetensen hos de hållbarhetsstrateger som arbetar inom Styrnings- och utvecklingsavdelningen inom kommunstyrelseförvaltningen för att stötta i uppföljningen av ställda krav.

Adda Inköpscentral

På hållbarhetsavdelningen arbetar tre uppföljningscontrollers som ansvarar för ekonomisk uppföljning och hållbarhetsuppföljning med stöd av de hållbarhetsstrateger som också arbetar på avdelningen.

Revisionskompetens, som utför platsbesök, hyrs in externt för tillfället men ambitionen är att de controllers som arbetar med uppföljning ska kunna ta ansvar för vissa delar av revisionerna i framtiden.

Trafikverket

På Inköp och logistik arbetar som nämnt cirka 300 personer varav hälften har någon typ av inköpskompetens. Det är allt från certifierade inköpare till jurister och hållbarhetsstrateger inom både miljömässig och social hållbarhet.

Även i projekten, som utför upphandlingarna, så har det börjat anställas fler resurser för uppföljningsstöd. Trafikverket utför tusentals upphandlingsprojekt per år och man har bedömt att det finns ett behov för decentraliserat stöd och kompetens i projekten också.

Ekonomiavdelningen inom Trafikverket arbetar även med att skapa en revisionssektion där 5-6 revisorer ska arbeta med att kontinuerligt följa upp projekt från centralt håll med fokus på arbetsrättsliga villkor. Syftet är att man vill behålla uppföljningskompetensen internt och att skapa bättre arbetsflöden.

Gällande arbetsmiljö- och säkerhetsfrågor så har Trafikverket 10-15 arbetsplatskontrollanter som reser runt och inspekterar byggnationer på plats på heltid.

6.1.3 Finansiering

Vem finansierar uppföljningen av sociala villkor i avtalen?

Köpenhamns kommun

Insatsteamet mot social dumping som hanterar all uppföljning är finansierat centralt via stadsbudgeten. De utför kontroller åt alla förvaltningar inom kommunen. Arbetsklausulen gäller för alla upphandlingar och används av samtliga förvaltningar.

Stockholm stad

Den operativa uppföljningen sköts av upphandlande förvaltning eller kategoristyrtd arbetslag och styrs av deras respektive budgetar. Enheten för strategiskt inköp finansierar delvis uppföljningen då de har sitt centrala ansvar för ledning och styrning av uppföljningsprocesserna.

Göteborg stad

Inköps- och upphandlingsförvaltningen inom Göteborg stad får sin budget, mål och uppdrag gällande uppföljning bestämt centralt. Fokus i senaste budgeten för 2023 har mer legat på kravställningen än uppföljningen.

Förvaltningen äskade mer pengar för året för fler resurser i syfte att kunna fokusera mer på uppföljning och fler arbetsplatsbesök men fick avslag.

Huddinge kommun

Upphandlingssektionen inom kommunstyrelsens förvaltning har sin egen budget vilket inkluderar uppföljningsarbete till viss del.

Den retroaktiva uppföljningen som sker inom den upphandlande förvaltningen ligger inom dennas budget och styrs ofta utefter effektivitetskrav.

Botkyrka kommun

Upphandlingsenheten inom Botkyrka har sin budget, inkluderat för uppföljningsinsatser, som del i kommunstyrelseförvaltningen.

Adda Inköpscentral

Uppföljningarna finansieras centralt av Adda Inköpscentral och sköts av deras hållbarhetsavdelning.

Det finns planer på att återrevisioner ska finansieras av leverantörerna för att minska kostnader och skapa incitament att åtgärda avvikelser.

Trafikverket

Uppföljningen som sker inom Trafikverket är till viss del centraliserad och finansieras centralt.

Arbetsplatskontrollanterna arbetar under Inköp och logistik och den nya revisionsenheten under ekonomiavdelningen kommer att finansieras av via respektive avdelnings budgetar.

Projekten har till viss del uppföljningsansvar gällande arbetsrättsliga villkor och att se till att leverans överensstämmer med de specifikationer som angetts i avtalet. Detta sker via projektens budget.

Externa kostnader

Den prismodell som de flesta aktörer har använt sig av när delar av uppföljningen hanteras av extern part baseras på ett fastpris per arbetsplatsbesök och en rörlig kostnad per personkontroll. Den fasta kostnaden varierar mellan aktörer men ligger i spannet kring 3000 - 10 000 kronor och en personkontroll kostar några hundra kronor per kontroll.

6.2 Arbetsmetodik/systematik i uppföljningen

Under denna rubrik har författarna samlat hur aktörerna sköter den faktiska uppföljningen och hur processerna kring denna ser ut. Arbetsmetoderna beskrivs och förklaras för att skapa en förståelse hur flödena går.

6.2.1 Prioritering/Risikanalys

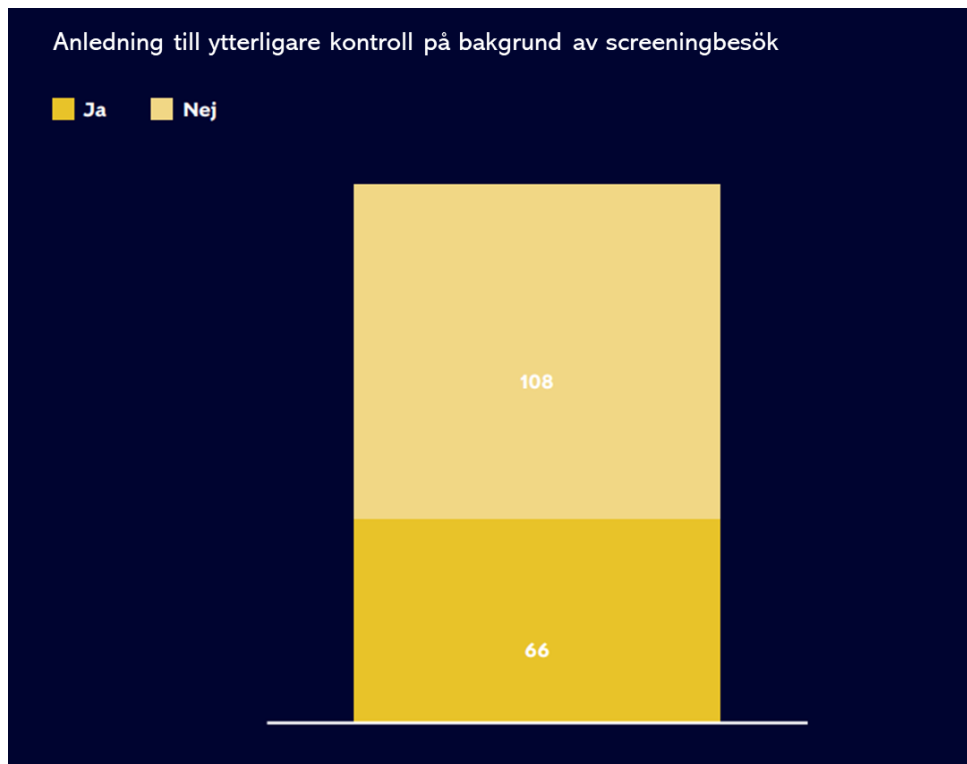
För att öka effektiviteten i en uppföljningsprocess är det av vikt att göra en god riskanalys inför uppföljningen av de avtal och leverantörer som är aktuella. Av resursskäl är det sällan eller aldrig möjligt att följa upp samtliga leverantörer och tjänster i detalj då det rör sig om stora volymer. En riskanalys utifrån flera parametrar underlättar senare i uppföljningsprocessen när man gör en prioriteringsordning kring vem och vad som ska ägnas flest uppföljningsresurser. Nedan beskriver vi hur aktörerna arbetar med riskanalys och prioritering i sina uppföljningar.

Köpenhamns kommun

Köpenhamns kommuns insatsteam mot social dumping arbetar med riskanalys och riskbedömning som grund för sina arbetsplatskontroller. Det är ett effektivt sätt att organisera och fokusera arbetet och har gjort kommunens uppföljningsarbete mer träffsäkert.

Den initiala riskbedömningen börjar ofta vid skrivbordet där ett urval görs utifrån aspekter som bransch, typ av arbete, anställningsförhållanden och tidigare avvikelser. Den huvudsakliga prioriteringen sker dock senare i oanmälda screeningbesök på själva arbetsplatserna. Här kan man ta del av direkta, misstänkta avvikelser som är en god grund för att besluta om att inleda ett ärende. När kontrollanterna från insatsteamet anländer till screeningsbesöket så anmäler de sig till arbetsledare eller platsansvarig för att sedan i par om två medarbetare gå runt på arbetsplatsen och prata enskilt och ostört med specifika anställda.

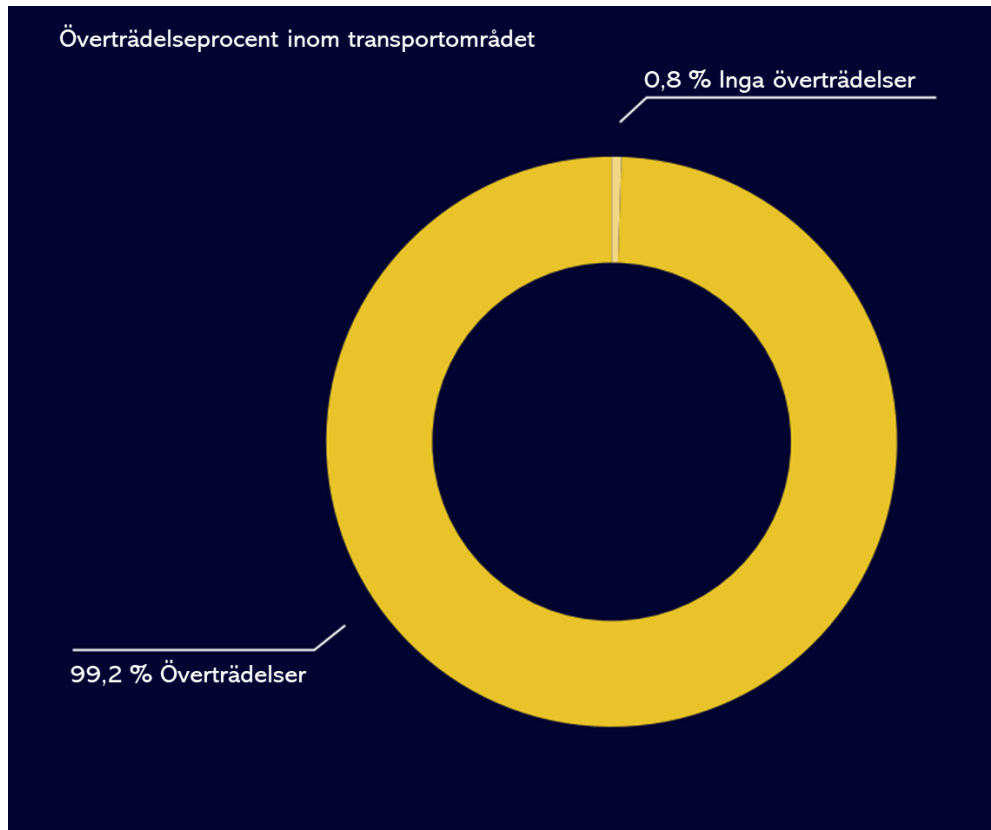
Ungefär 40 % av screeningbesöken 2021 identifierade potentiella avvikelser och ledde till dokumentkontroll och vidare undersökning. Besök inom byggsektorn - vid större entreprenader - sker ofta i början av projekt vid rivningen/röjning och sedan också när det börjar byggas för att öka potentialen att hitta och åtgärda risker och avvikelser tidigt. Detta för att det finns olika typer av personal i olika stadier samt olika underleverantörer på plats.



Figur 1. Anledning till ytterligare kontroll efter insatsteamets screeningbesök under 2021

Innan det interna insatsteamet mot social dumping startades så gjordes ofta urvalet för revisioner via stickprover. Efter att riskbedömningen infördes ökade andelen identifierade underbetalningsavvikelser från cirka 5,5 % av de kontrollerade personerna 2018, vid tidigare stickprovskontrollmetoden, till 84 % år 2020 med den nya riskbedömningen. Riskbedömningen har gjort arbetsplatsbesöken mer effektiva och besparar kommunen en stor del av de resurser som tidigare krävts för att identifiera avvikelser.

Ett exempel på arbetet med att identifiera riskbranscher är under 2021 då insatsteamet lade extra fokus på transportområdet då man hade identifierat detta som en riskbransch. Av de kontroller som genomfördes under året så identifierades avvikelser i nästan 100 % av fallen vilket är högre än snittet för andra branscher. Även här har riskbedömningen skapat tydliga resultat i uppföljningsarbetet.



Figur 2. Överträdelseprocent vid kontroller inom transportområdet 2021

Insatsteamet mot social dumping ansvarar inte för rena arbetsmiljöfrågor. Arbetsmiljö är reglerat enligt dansk lag vilket inte arbetsrättsliga villkor är i samma utsträckning. Den uppföljning som sköts av insatsteamet mot social dumping är inriktat på arbetsrättsliga villkor då det inte är reglerat på samma sätt som arbetsmiljö i dansk lagstiftning. Insatsteamet har inte den kompetens eller bedömningsförmåga som krävs för att göra uttalanden om arbetsmiljö men när de observerar uppenbara brister som ej kräver specialistkompetens eller noggrannare granskning för att identifiera, så rapporteras detta till Arbejdstilsynet.

Stockholm stad

Stockholm stads riskanalys görs genom att ansvarig nämnd eller bolagsstyrelse beslutar om en behövighetsbedömning för upphandlingen. Detta är utgången för att sedan bedöma om det finns behov av att ställa arbetsrättsliga krav och hur de ska ställas.

Nämnderna och bolagsstyrelserna har stor autonomi i sin prioritering av i vilka fall man gör revisioner.

Enheten för strategiskt inköp står också till tjänst genom att identifiera riskbranscher på generell nivå och andra faktorer som kan ligga till grund för en potentiell revision.

Arbetslagen för olika kategorier gör även de en löpande riskbedömning i sina respektive kategorier där man identifierar potentiella risker som bör prioriteras i framtida krav eller revisioner. Ett exempel inom Stockholms stad var då arbetslaget för kategori lokalvård larmade om att det finns hög risk för

avvikelser i just inköpen av lokalvårdstjänster. Detta eskalerades till inköpsrådet som började arbeta mer på strategisk nivå kring vilka krav kommunen kan ställa eller om man ens ska köpa in tjänsten om man upplever att risken för allvariga avvikelser är så pass stor inom branschen.

Goteborg stad

Goteborgs stad arbetar med prioritering av sina revisioner. Man delar in urvalet i två principiella delar:

Den ena aspekten är volym i avtalet. Hållbarhetsavdelningen bedömer att man kan göra störst skillnad i uppföljningar av avtal med stora volymer vilket gör det till en prioritering.

Den andra aspekten är risk. Då undersöker man leverantörens tidigare förehavanden innan avtal sluts; betalningsförelägganden, domar samt kontroll via Creditsafe för att nämna några kontroller. Man ser även på det självskattningsformulär som leverantören har skickat in. Bevakning och riskbedömning fortsätter sedan löpande under avtalets gång.

Hållbarhetsavdelningen använder sig även av de undersökningarna kring bl.a. ILOs arbetsrättsliga krav och hållbara leveranskedjor som görs av Adda och finns tillgängliga via deras tjänst Hållbarhetskollen (Adda Inköpscentral, 2022).

Huddinge kommun

Upphandlingssektionen arbetar med riskanalys via leverantörernas egenrapportering. Man letar efter något som sticker ut antingen hos huvudleverantören eller underleverantören. Hittas avvikelser så inleds ett ärende.

Den reaktiva uppföljningen ute i förvaltningarna föregås inte av någon prioritering utan inleds när verksamheterna upptäcker diskrepanser i leveransen kontra vad de har beställt.

Botkyrka kommun

Botkyrka kommun gör riskanalys via leverantörens egenrapportering som sker under avtalets gång. Det är ofta leverantörens sälj- eller hållbarhetsavdelning som är mottagare i egenrapporteringen. Noteras avvikelser så tar man ärendet vidare. Det görs även stickprovskontroller med oannonserade arbetsplatsbesök.

Botkyrka kommun klassificerar sina upphandlingar enligt egna krav i sin upphandlingsplan:

- A – strategiska upphandlingar
- B – normala upphandlingar
- C – lågt prioriterade upphandlingar

Man använder denna ABC-klassificering i riskanalysen utifrån hur stor omsättning upphandlingarna har samt hur viktiga det är för invånarna.

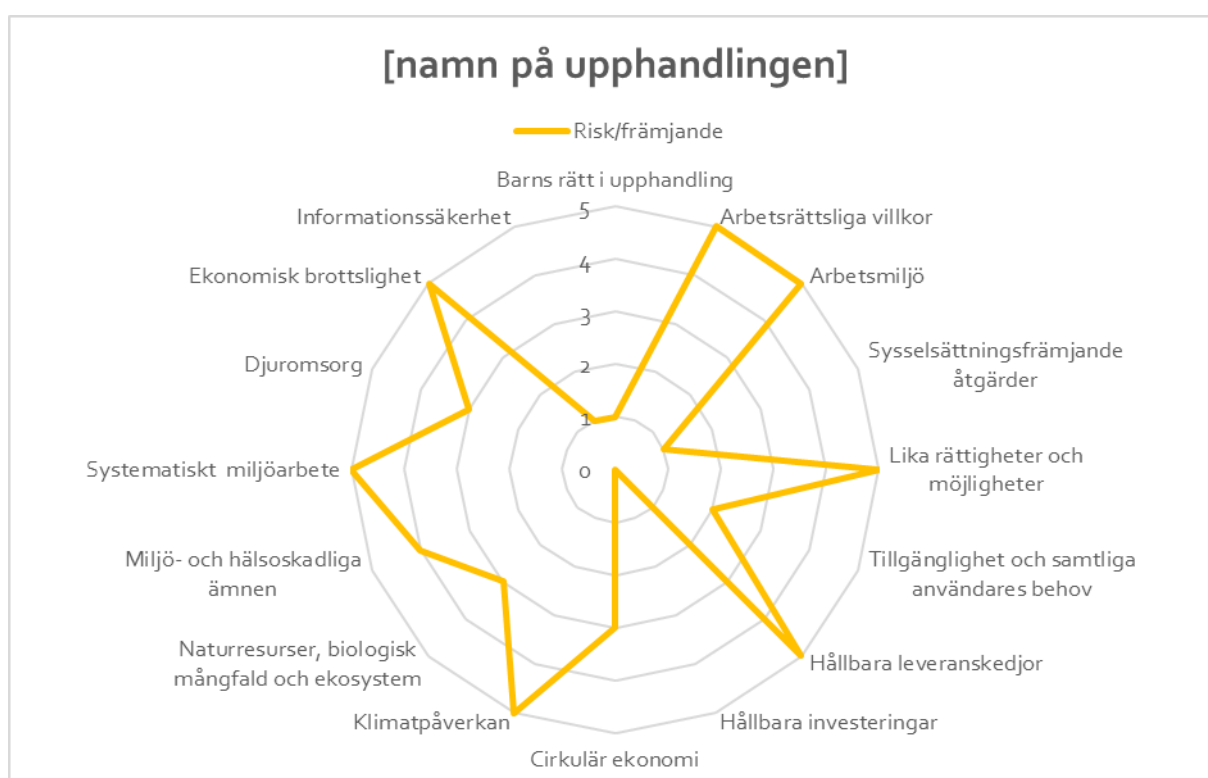
A-upphandlingar är av störst prioritet att följa upp för att säkra kvaliteten i vara och leverans.

Botkyrka kommun gör även en bedömning redan när anbud kommer in gällande lönenivåer. Man jämför prisbilden i anbuden som kommer in och jämför med exempelvis lönekalkyler från Almega – ifall anbudet uppenbarligen är för lågt för att tillgodose minimilön enligt kollektivavtal så avslår man anbudet. Hittills har Botkyrka kommun vunnit de överprövningar som har skett på bakgrund av dessa avslag.

Adda Inköpscentral

Både Adda Inköpscentrals kravställning och uppföljning utgår ifrån risk. Inför varje upphandling gör hållbarhetsstrategerna på Adda Inköpscentral en riskanalys baserat på de 16 hållbarhetsområden från Agenda 2030 som Adda arbetar aktivt med. Hållbarhetsområdena inkluderar bland annat arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal och arbetsmiljö. Risken i varje hållbarhetsområde graderas från 1-5 i ett diagram och alla områden som får 3-5 i aktuell upphandling kommer att kravställas och följas upp.

Här nedan följer ett exempel på ett spindeldiagram där en upphandling har riskbedömts utifrån de 16 hållbarhetsområdena och fått sin riskprofil definierad i Adda Inköpscentrals 2030-analys.



Figur 3. Spindeldiagram ur Addas riskbedömningsprocess (Adda Inköpscentral, 2022)

Efter detta görs en allvarlighetsbedömning av de risker som kan uppstå i de kravställda hållbarhetsområdena. Tre aspekter vägs in:

- Riskens potentiella påverkan
- Riskens potentiella omfattning
- Huruvida den negativa påverkan går att rätta till

När detta är gjort så får hållbarhetsstrategerna fram vilka hållbarhetsområden och risker som ska prioriteras i uppföljningen av avtalet.

Gällande riskbedömning av bransch så utgår Adda från FN's riskbedömning kring dessa.

Uppföljning av leverantör med fler än 10 anställda sker alltid. Det är en låg andel mikroföretag bland de leverantörer som har vunnit Addas upphandlingar.

Trafikverket

Inköp och logistik använder sig av Upphandlingsmyndighetens riskbedömningar, som är framtagna av Upphandlingsmyndigheten i dialog med arbetsmarknadens parter och relevanta myndigheter (Upphandlingsmyndigheten, 2023), och utgår ifrån dessa för att skapa en prioritering i uppföljningen av sociala villkor. Precis som upphandlingsmallarna så förvaltas dessa centralt och anpassas för användning i projekten.

6.2.2 Uppföljningsprocess

Denna rubrik behandlar själva uppföljningsprocessen; hur går den till hos de olika aktörerna? Uppföljningsprocessen innefattar arbetet från riskbedömning till att man har identifierat avvikelser och dessa åtgärdats.

Köpenhamns kommun

Insatsteamet mot social dumping börjar oftast sitt uppföljningsarbete med de oanmälda screeningbesöken. Screeningbesöken utförs av två medarbetare från teamet som anmäler sin närvaro till arbetsledare och går därefter runt och pratar ostört och enskilt med medarbetare på plats. Dialogerna med leverantörernas anställda på plats går ofta smidigt och många börjar att känna igen insatsteamets medarbetare efterhand som besöken blir fler. Insatsteamet har tagit fram profilmaterial med nummer till en tipstelefonlinje som de även delar ut.

Medarbetare från teamet har även med sig pedagogiskt material på flera språk om det skulle uppstå kommunikationssvårigheter.

”De flesta är positiva till att tala med oss när vi gör arbetsplatsbesök”

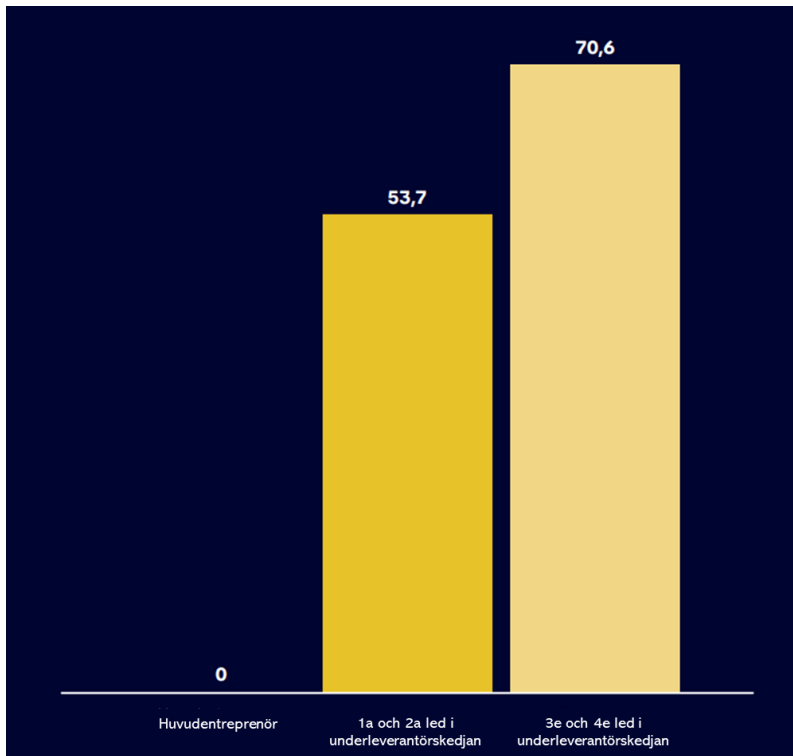
- David Salomonsen

När misstänkta avvikelser har identifierats och ett ärende upprättats så begärs dokumentation ut gällande alla anställdas lönespecifikationer och arbetsvillkor. Leverantören har fem dagar på sig att leverera detta, annars utgår dagsbot tills det att dokumentationen inlämnas.

När insatsteamet har granskat dokumentationen och gjort sitt utlåtande så bjuds huvudleverantören och eventuell underleverantör in till ett medlingsmöte där leverantörerna får ta del av utlåtandet, diskutera och eventuellt bestrida det.

För de som inte vill tala med kontrollanter från insatsteamet på plats så finns en telefonlinje, ”hot-line”, dit man kan ringa in och berätta om sin egen situation eller tipsa om undermåliga arbetsvillkor inom offentliga kontrakt. Telefonlinjen är extern och är öppen dygnet runt. Under 2021 inkom 11 tips som i sin tur ledde till identifikation av 26 enskilda avvikelser från villkoren.

Huvudleverantörerna har kedjeansvar vilket innebär att de ansvarar för villkoren även hos sina underleverantörer. Branschorganisationerna inom bygg var inledningsvis skeptiska men accepterade och välkomnade sedan detta uppföljningsarbete. Bakgrunden till kedjeansvaret är att avvikelser sällan sker hos huvudleverantören utan längre ner i leveranskedjan.



Figur 4: avvikelseprocent vid kontroll i leverantörskedjan inom bygg och anläggning 2019

Köpenhamns kommun har ett system som registrerar hela leveranskedjorna. Huvudleverantörerna måste enligt upphandlingsavtalet registrera sig själv och samtliga underleverantörer gällande anställda och nuvarande entreprenader i systemet. Huvudleverantörerna har ett kedjeansvar för alla sina underleverantörer. I registreringssystemet visas tidigare sanktioner, vilka projekt leverantören arbetar med just nu och deras anställda med villkor. Detta ger insatsteamet en överblick vilka leverantörer som arbetar på kommunens olika projekt och hur de även historiskt hanterat arbetsrättsliga villkor.

Efter varje genomfört fall görs en intern debriefing där ansvarig person får föredra för sin chef och resten av insatsteamet vad som gick bra i fallet och vad som man kan utveckla i framtiden. Detta är ett sätt för insatsteamet att driva kompetensutveckling och öka kunskapen internt.

Stockholm stad

Stockholm stads uppföljning villkoras redan i upphandlingarna när leverantörer lägger sina anbud.

Den operativa uppföljningen hanteras av de förvaltningar/bolag där upphandlingen härstammar ifrån. Kategoriteamen samordnar uppföljning och sköter dialogen med huvudleverantörerna. Uppföljningar inom lokalvård sköts ex. av de egna förvaltningarna som använder lokalvård medan uppföljning inom byggnation är mer specifikt för vissa förvaltningar.

I samtliga förvaltningar är det vanligt att man hyr in extern konsult hjälp för att genomföra revisioner och uppföljningar. Serviceförvaltningen har tagit fram ett ramavtal gällande revisionstjänster för uppföljning av krav i upphandling som förvaltningarna avropar på.

I framtiden har Enheten för strategiskt inköp tankar kring att föreslå införande av ett eget insatsteam kring uppföljning av arbetsrättsliga krav. Detta för att inköpsorganisationerna inte är rustade att utföra den här typen av uppföljning och att hyra in konsulter blir dyrt och bygger inte intern kunskap på samma sätt. Det finns idag en säkerhetsenhet på stadsledningskontoret som skulle kunna bidra med kompetens och personal till eventuellt insatsteam. Där finns personer med nödvändiga säkerhets- och arbetsmiljöutbildningar.

Uppföljningen av ingångna avtal är del i förvaltningarnas existerande verksamhetsuppföljning.

Göteborg stad

Hållbarhetsavdelningen inom Inköps- och upphandlingsförvaltningen leder uppföljningsprocessen kring stadens avtal. Processen inleds med att egenrapporteringsformulär skickas ut. Dessa används senare som utgångspunkt för att till exempel identifiera potentiella risker och identifiera vilket kollektivavtal som leverantörerna använder sig av.

Därefter görs oanmälda platsbesök, baserat på egenrapporteringsformulären, för att se vilka som är på plats och utför arbetet. Det är oftast två medarbetare från Hållbarhetsavdelningen som utför kontrollen tillsammans med en representant från beställaren som kan hjälpa dem att hitta och beskriva vad som ingår i avtalet. Arbetsplatskontrollanterna talar med anställda, fotar arbetsmiljörisker och identifierar potentiella tillgänglighetshinder.

Efter platsbesöken begärs lönespecifikationer, anställningskontrakt, tidrapport och annan dokumentation för de intervjuade individerna in från leverantören. Dokumenten går sedan igenom och stäms av gentemot utbetalningar. Om underbetalning upptäcks så krävs leverantören på retroaktiv betalning till sina anställda. Även bevis på retroaktiv utbetalning krävs.

Arbetstid upplevs svårare att kontrollera, exempelvis avseende om en anställd har arbetat för mycket övertid. Här har hållbarhetsavdelningen svårare att hitta styrmedel utan fokus i uppföljningen ligger på dialog med leverantören kring denna fråga.

Omedelbart efter genomfört arbetsplatsbesök skickas ett informationsmejl ut till leverantören där man beskriver besöket och vad man har letat efter. Detta mejl har förberetts och formulerats redan innan besöket.

Huddinge kommun

Upphandlingssektionens proaktiva uppföljningsprocess inleds med egenrapporteringen från leverantörerna. När en avvikelse identifieras i egenrapporteringen så tas en handlingsplan fram för att få en rättelse. Detta sker i dialog med leverantören.

Gällande den proaktiva uppföljningen av arbetsrättsliga villkor och begärandet av personuppgifter från leverantörer, är Huddinge osäkra kring ifall det skulle vålla eventuella överträdelser utifrån GDPR. Detta undersöks just nu av Huddinges dataskyddsombud. Man upplever inte att skrivningarna är lika tydliga som LOU gällande hur beställaren får hantera leverantörsanställdas personuppgifter. Det är främst löne- och semestervillkor det rör sig om – arbetstidsvillkor är lättare att begära ut.

Den reaktiva uppföljningen innefattar arbetsplatsbesök och dialog med leverantören.

	Version 1.0	Datum 2023-03-01
Omvärldsanalys Uppföljning sociala villkor		Författare Love Löfvin Rosén, Anna Pankko

Botkyrka kommun

Uppföljningsprocessen inleds med att leverantörerna får fylla i ett egenrapporteringsformulär som skickas ut av upphandlingsenheten. Vid identifierade avvikelser så begärs material gällande avvikelsen ut från leverantören.

När det efterfrågade materialet har gått igenom så skapas ett ärende och en dialog med leverantören inleds. Man kallar till möte med leverantörerna och tillsammans tar man fram en åtgärdslista för de avvikelser som identifierats.

Botkyrka kommun har utsett aktiv avtalsuppföljning som ett fokusområde i framtiden och det är något man vill arbeta mer med. Man upplever själva att man inte gör tillräckligt i dessa frågor.

Adda Inköpscentral

Addas uppföljningsprocess är indelad i:

- Uppföljning av leverantör
- Uppföljning av vara/tjänst

Många sociala krav är krav på leverantören och dessa följs upp 0-9 månader in i avtalet. Varje socialt krav har en egen SAQ (Self-Answered Questionnaire), en form av egenrapporteringsformulär som leverantören fyller i. Leverantören får ut samtliga egenrapporteringsformulär på en gång och får mellan 3-5 veckor på sig att fylla i dessa. Syftet är att kunna göra en samlad bedömning av alla krav, besluta om revision och sedan anlita extern part för samtliga avvikelser. Adda Inköpscentral har tagit beslut om att platsbesök utförs av separat konsult med säkerhetskompetens.



1. Kreditupplysningsbevakning
Sker innan avtal tecknas, därefter löpande under hela avtalsperioden.



2. Första möte avtalsansvarig och leverantör
6 månader in i avtalet har avtalsansvarig möten med alla leverantörer.



3. Andra möte avtalsansvarig och leverantör
Efter 18 månader har avtalsansvarig ett andra möte med leverantörerna. Därefter sker möten var 12e månad under resten av avtalstiden.



4. Revisioner
Under avtalstiden sker revisioner av leverantörerna då krav kopplat till t.ex. ekonomi, arbetsmiljö och hållbara leveranskedjor följs upp.



5. Genomgång av revision med leverantör
När en revision är genomförd får den berörda leverantören ta del av resultatet. Eventuella avvikelser diskuteras och en plan för hur de ska åtgärdas tas fram.



6. Återrevisioner
Efter en tid kontrolleras att de avvikelser som uppdagades under revisionerna har åtgärdats av leverantörerna enligt plan.

Figur 5. Adda Inköpscentrals uppföljningsprocess

SAQ:erna för leverantörerna skickas ut och fylls i med hjälp av hållbarhetsplattformen Worldfavor (Worldfavor, 2023).

Om inte avvikelserna åtgärdas inom en viss tid så blir det en återrevision. Ytterligare återrevisioner kan ske tills det att avvikelsen är åtgärdad.

Uppföljning av vara/tjänst sker mellan 12-18 månader in i avtalstiden. Detta är för att leverantören ska ha haft omsättning på avtalet när uppföljning sker. Även här används SAQ:er och dialog. Efter detta sker möten mellan leverantör och avtalsansvarig var 12:e månad under resterande avtalstid för att få en kontinuitet.

Trafikverket

Avdelningen för Inköp och logistik har tagit fram ett uppföljningsprogram för hur man kan gå till väga för att följa upp sina inköp ute i projekten. Programmet består av stödmaterial, riktlinjer och rutiner för hur projekten till exempel kan följa upp leverantörernas arbetsrättsliga villkor - lön, semester, arbetstid o. dyl.

Inköp och logistik har även ansvaret för de egenrapporteringsformulär som används löpande under avtalstiden. Formulären skickas ut till leverantörer som får skatta sig själva som del i uppföljningsprocessen.

Vid avvikelser kräver Trafikverket att leverantörerna upprättar åtgärdsplaner för de identifierade avvikelserna.

Trafikverket köper även in externa revisorstjänster för att göra platsbesök på byggnationer. Detta gör man för att få in den säkerhets- och specialistkompetens som kan krävas vid denna typ av revisioner på plats.

Trafikverket gick i februari 2023 ut med att myndigheten nu påbörjar arbetet med ett stort förändringspaket kring sin upphandlingsprocess. Bakgrunden är långvarig kritik från branschen gällande att nuvarande former gynnar oseriösa aktörer. Förändringspaketet ska bland annat innehålla ett minskat fokus på enbart lägsta pris, ökad lönsamhet för entreprenörer och byte av AB och ABT i vissa projekt. Förhoppningen är att främja sund konkurrens och rättvisa villkor.

6.2.3 Styrmedel och sanktioner

Köpenhamns kommun

Köpenhamns kommuns insatsteam mot social dumping använder sig av olika styrmedel för att påverka sina leverantörer att uppfylla arbetsklausulen. Fokus i kommunens styrmedel är på att kompensera de arbetare som blivit underbetalda eller på andra sätt utnyttjade. Löneskillnader ska betalas tillbaka och anställda kompenseras.

Den första och vanligaste sanktionen är dagsbot. Boten har samma summa som den lönesumma eller annan ekonomisk kompensation som leverantören är skyldiga sina arbetare.

Om boten inte får leverantören att agera så kan insatsteamet avvisa en underleverantör från arbetsplatsen tills de åtgärdat avvikelsen.

Den sista sanktionen är hävning av kontraktet. Köpenhamns kommun vill undvika att komma till detta steg utan arbetar snarare för att leverantören ska förbättra sina processer, sin kvalitet och

kompensera anställda. Kommunen vill skapa hållbar förändring på arbetsmarknaden och det är fokus på dialog och viten för att påverka leverantörer i rätt riktning.

Det är kompensation till anställda, dvs uppfyllnad av arbetsrättsliga villkor som är grundsatsen i insatsteamets arbete.

Stockholm stad

Stockholm stad använder sig främst av vite som styrmedel.

Vid upptäckt av avvikelse så inleds ett ärende. Ärendet inleds med dialog med leverantören och sedan en anmodan om att rätta till felet. Skulle avvikelsen inte bli korrigerad så utgår viten som bestäms av upphandlande förvaltning. Hävning av avtal existerar även som en sista sanktion.

Arbetsmiljöfrågor som noteras vid besök lämnas över till Arbetsmiljöverket eller i vissa fall till polis.

Göteborg stad

Göteborgs stad har nyligen börjat införa viten i sina upphandlingar. Idag är dessa främst kopplat till överträdelse i det digitala personalliggarsystemet ID06 (ID06, 2023) som används inom byggbranschen men även andra avvikelser ska inkluderas.

Viten har ännu inte utdömts av Göteborgs stad då dessa först nyligen börjat att användas. Som grund för nivå på vitena har man utgått från de vitesnivåer som bl.a. Skatteverket använder sig av vid arbetsplatskontroller och Rättvist Byggandes rekommendationer.

Beställningsstopp är ett styrmedel som Hållbarhetsavdelningen vittnar om som effektivt. När man stryper ett ramavtal och informerar andra avdelningar om att aktören misskött sig så skapar det indirekt ett stort tryck på leverantören att åtgärda avvikelser.

Överlag går diskussionen internt inom Göteborg stad hur man ska utföra sanktioner och på vilken nivå dessa ska ligga. Det råder i nuläget inte konsensus i frågan.

Hållbarhetsavdelningen efterfrågar även någon typ av nationell sanktionstrappa som de anser med fördel skulle kunna tas fram av Upphandlingsmyndigheten.

Huddinge kommun

Viten är det styrmedel som Huddinge använder sig flitigast av. Vitena är kopplade till de effektivitetskrav som förvaltningarna har på sina tjänster och man kräver tillbaka de uteblivna vinster eller effekter som avvikelserna har resulterat i.

Sanktioner varierar mellan olika upphandlingar hos Huddinge men man ser viten som ett effektivt styrmedel i sina upphandlingar.

Nästa steg är att upphandlingssektionen beslutar om ett beställningsstopp för leverantörens avtal tills avvikelsen är åtgärdad.

Slutligen använder sig Huddinge kommun även av hävning av avtal om man anser att detta är nödvändigt.

Botkyrka kommun

Botkyrka kommun satsar på leverantörsdialog som främsta styrmedel. Man upplever att detta ger störst genomslag i kvaliteten över tid.

Kommunen har inga större satsningar på viten då upphandlingsenheten inte bedömer att de ger så mycket i ökad kvalitet samt att man upplever sig inte ha resurser att driva in vitena i tillräckligt många fall.

Adda Inköpscentral

Adda har en sanktionstrappa som innehåller viten, avropsstopp och hävning.

Adda arbetar för närvarande med att utveckla sitt arbete med sanktioner. Nya styrmedel som ska inkluderas i kommande upphandlingar är t.ex. att leverantören får stå för revisionskostnaderna själva vilket ska öka incitamenten att åtgärda avvikelser skyndsamt.

Sanktioner beslutas av kategoriansvarig eller avtalsansvarig. Det är stor skillnad mellan hur sanktioner tillämpas och Adda vill standardisera detta i högre utsträckning för att skapa jämnare processer och kvalitet.

Trafikverket

Gällande arbetsmiljö så utfärdar Trafikverket viten vid avvikelser och vid allvarliga avvikelser så lämnas ärenden vidare till polis eller annan lämplig myndighet som Arbetsmiljöverket.

Vid överträdelser av arbetsrättsliga villkor och krav är fokus på dialog och att se till att leverantören åtgärdar de omständigheter som har gett upp till avvikelserna.

Vid allvarliga överträdelser av sociala krav och villkor kan hävning av kontrakt bli aktuellt.

6.3 Samverkan med andra aktörer

Vissa av aktörerna som figurerar i denna rapport är del i en samverkan med andra aktörer kring uppföljningen av sociala villkor. Samverkan kan ha olika karaktär och röra sig om t.ex. informationsutbyte eller gemensamma ramavtal. Fokus är på att förbättra uppföljningsprocessen i sin helhet med hjälp av samverkan med andra aktörer med ansvar i frågan.

Köpenhamns kommun

Intresset för Köpenhamns kommuns arbete mot social dumping har varit stort i Danmark och de tar ofta emot studiebesök från andra kommuner.

Köpenhamns kommun har även inlett samverkan med tre andra kommuner som ingår i storstadsområdet Köpenhamn; Hvidovre, Rødovre och Albertslund. Samverkan går ut på att insatsteamet mot social dumping hjälper till med upplärning av de andra kommunerna. De tre grannkommunerna har gått samman och tillsammans anställt en person som arbetar i Köpenhamns insatsteam och som ska ansvara för uppföljningen i de tre kommunerna. Att de delar på en tjänst är av finansiella skäl.

När Köpenhamn startade sitt insatsteam mot social dumping så var det ingen annan kommun i Danmark som arbetade på samma sätt och med åren har omvärldens intresse ökat.

Det tidigare nämnda registreringssystemet för leverantörer är öppet och tillgängligt för samverkanskommunerna men också för statliga myndigheter som Arbejdstilsynen. Informationen kring huvudleverantörernas anställda, arbetsvillkor och vilka de anlitar som underleverantörer delas öppet. Motivet bakom delningen av systemet är att öppenheten skapar sundare konkurrens och bättre arbetsvillkor.

Det finns inget etablerat systematiskt samarbete mellan Köpenhamns kommun och andra myndigheter utöver Arbejdstilsynen. I vissa fall identifierar insatsteamet mot social dumping tydligare organiserad brottslighet hos leverantörer. Detta är något som de påtalar och lämnar över till polisen, Skatteförvaltningen och andra eventuella myndigheter men här finns inga tydliga samverkansprocesser idag och samverkan fungerar inte i tillräcklig utsträckning. Detta är ett identifierat utvecklingsområde.

Stockholm stad

Då Stockholm stad har en decentraliserad inköpsorganisation så sker samverkan främst inom staden. Kompetens inhämtas från olika förvaltningar via kategoristyrningen.

Viss samverkan och kunskapsöverföring skedde förut med Malmö och Göteborg avseende framtagning av krav.

Göteborg stad

Det finns en samverkan inom Göteborgs stad där information utbyts. Deltagande är Göteborgs stad med representanter från Inköps- och upphandlingsförvaltningen, Skatteverket, Arbetsmiljöverket och Polisen. Denna samverkan fungerar hjälpligt på grund av sekretessen som omgärdar vissa uppgifter i polisens register men Inköps- och upphandlingsförvaltningen kan få tips kring vad de ska leta och fråga efter.

Huddinge kommun

Huddinge kommun har tillsammans med Botkyrka, Haninge, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje och Tyresö kommuner, ett samarbete som kallas för Södertörnskommunerna. Inom ramen för detta samarbete undersöker man nu även hur man gemensamt skulle kunna skapa en bättre och systematisk uppföljningsprocess i sina upphandlingar. Även här funderar man över vilka uppgifter som får delas mellan organisationerna men man ser potential i samarbetet. Diskussionerna är pågående.

Botkyrka kommun

Botkyrka kommun var med vid uppstarten av föreningen Rättvist Byggande men valde sen att inte gå med. Botkyrka resonerade så att man i stället ville ha ett bredare fokus då man även gör markentreprenader, lokalvård och liknande som inte tas upp på samma sätt inom just Rättvist Byggande.

Botkyrka har även upphandlat ett ramavtal för arbetsplatskontroller med en aktör inom uppföljningsfrågor för att externt sköta uppföljningen. Detta gäller främst arbetsplatskontroller men också andra revisionstjänster. Det är möjligt för andra kommuner inom Södertörnskommunerna (Haninge, Huddinge, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje och Tyresö kommuner) att avropa på detta avtal. Detta är del i samverkan inom Södertörnskommunerna gällande uppföljning av offentliga upphandlingar.

Adda Inköpscentral

Adda använder sig av sitt verktyg Hållbarhetskollen där de gör sina samordnade uppföljningsresultat gällande aspekter inom hållbara leveranskedjor tillgängliga för andra aktörer att ta del av. Här klassas leverantörer i tre nivåer utefter hur väl de uppfyller kraven i de upphandlingar som de är och har varit leverantörer av.

Adda har en nära relation med regionerna i och med sin ägare SKR och agerar konsulter till dessa i upphandlingsfrågor. Inköpscentralen har sedan 2015 ett samverkansavtal med regionernas kansli för hållbar upphandling vilket innebär att de tillsammans samordnar uppföljningar som bedöms vara av gemensamt intresse. Med regionerna delas också data och information kring alla leverantörer som Adda har följt upp för att undvika dubbelarbete.

Trafikverket

Trafikverket har samverkan med andra statliga myndigheter i sitt uppföljningsarbete. Ett exempel är att Trafikverket använder sig av Kammarkollegiets ramavtal för revisionstjänster när de hittills har upphandlat revisioner med fokus på arbetsrättsliga villkor hos sina leverantörer.

Inköps- och logistikavdelningen har även en överenskommelse med fackförbundet Seko där Seko ska granska leverantörer med fokus på arbetsrättsliga villkor, kollektivavtal och liknande. Detta sker som del redan i utvärderingen av anbud.

6.4 Resultat av uppföljningsarbetet

Denna rubrik avhandlar resultatet gällande aktörernas uppföljningsprocess. Vad har uppföljningen av sociala krav resulterat i? Kan man påvisa konkreta resultat av sina insatser?

Alla aktörer i denna rapport har inte siffror eller statistik kring vad deras uppföljningsprocesser har resulterat i. Det kan bero på att uppföljningen är relativt nyinstiftad eller att man inte har resurser för att göra den typen av aggregerade analyser.

Köpenhamns kommun

Köpenhamns kommun har fått stor utväxling på sina insatser mot social dumping. Köpenhamns kommun är också den aktör som i störst utsträckning har mätt sina resultat av de aktörer som är inkluderade i denna rapport. Köpenhamn mäter, delar in och följer ärenden redan från början för att se hur många ärenden som går från screeningbesök till dokumentkontroll och hur många dokumentkontroller som leder till avvikelser, compensation och viten.

Fokus på insatserna är som tidigare nämnts att anställda som blivit felbehandlade av sina arbetsgivare ska bli kompenserade. Under 2021 inledde Köpenhamns kommun ärenden om 4 754 927 danska kronor i utebliven lön, semesterersättning och liknande till individer som arbetat för staden via leverantörer med undermåliga villkor utifrån kraven.

Insatsteamet följer också noggrant hur avvikelser är fördelade i branscher och underbranscher, vilka områden som sticker ut och hur de utvecklas över åren. Denna inbyggda läroprocess ger ett mer effektivt uppföljningsarbete.

Stockholm stad

Stockholm stad har ingen samlad, gemensam statistik kring resultat av uppföljningsprocesserna. Detta beror i viss mån på att den operativa uppföljningen är så pass decentraliserad.

Göteborg stad

Hållbarhetsavdelningen har ingen samlad statistik men upplever att det är något som är prioriterat inför framtiden. Man vill kunna kommunicera vad som görs och vad det leder till på ett tydligt sätt.

Hållbarhetsavdelningen spekulerar i att i och med att det inte finns några tydliga mål och direktiv gällande uppföljningar så mäts det heller inte enhetligt. Men det finns en rad konkreta fall där man bekräftar att leverantörer har gjort organisationsövergripande förändringar som gynnat de anställda till följd av Hållbarhetsavdelningens uppföljningar.

Huddinge kommun

Huddinge har ingen sammanställning över resultatet/effekterna av sina uppföljningsprocesser.

Botkyrka kommun

Botkyrka för ingen statistik för resultatet av sina uppföljningsprocesser.

Adda Inköpscentral

Adda har i nuläget ingen statistisk eller ekonomisk sammanställning av resultatet av sina uppföljningar men det är ett område som de vill arbeta vidare med. De har något som de kallar "impact stories" vilket är enstaka fall där uppföljningen har gjort skillnad. Dessa är dock mer av en berättande, anekdotisk karaktär.

Gällande revisioner så ser Adda att på de flesta hållbarhetsområdena så går man till revision i 90% av fallen. Denna andel vill man minska och ska därför arbeta mer med proaktiv dialog med sina leverantörer i framtiden.

Trafikverket

Avdelningen för Inköp och Logistik för ingen central statistik kring uppföljningsprocessen.

7. Analys & konklusioner

Offentlig upphandling kan ses som ett kraftfullt medel för att uppnå olika mål, inte bara organisatoriskt och på kommunnivå utan även på samhällsnivå. Krav i upphandlingar och säkring av dess efterlevnad, kan bidra till utveckling på hållbarhetsområdet såväl inom miljö som socialt och ekonomiskt. De lagar och direktiv som reglerar offentliga upphandling syftar till att effektivt använda skattemedel och samtidigt i förlängningen bidra till att nå flera mål på samhällsnivå. Kraven tenderar dock att få liten verkan i praktiken om de inte efterlevs. Anledningen till avvikelser från offentliga avtal kan vara allt från bristande kunskap till medvetna överträdelser av olika grad. För att öka kunskap, höja kvalitet, använda skattemedel på bästa vis samt motverka kriminalitet bör uppföljning av avtal i offentlig sektor göras systematiskt, inte minst vad gäller sociala villkor.

Den politiska viljan att fokusera på sociala krav inklusive uppföljning är avgörande för möjligheterna. Det krävs styrdokument som konkretiserar uppdraget, och ett tydligt ägarskap / tilldelat mandat till avdelningen/funktionen.

Oavsett hur uppföljningen hanteras och organiseras krävs kompetensutveckling och kontinuerlig informationsöverföring både inom organisationen och mellan upphandlade enhet och leverantör för att möjliggöra uppföljning och skapa rätt förutsättningar redan från start.

Vi bedömer att denna omvärldsanalys kan ge god inspiration och fungera som ett underlag för Malmö stad att bygga vidare arbete på i frågan om att arbeta mer systematiskt med uppföljning samt implementera en central uppföljningsfunktion.

I detta arbete hamnar per automatik tjänsteleverantörer i fokus. Det upplevs av naturliga skäl lättare att både ställa och följa upp krav på faktiska varor och produkter med hänsyn till funktion, miljö, säkerhet, barns rättigheter och liknande då det kan styrkas med till exempel certifieringar och testresultat. Det upplevs finnas betydligt större utmaningar och prioritet kring att följa upp tjänsteleverantörer då det rör sig om människor och arbetskraft, samtidigt som de verkar nationellt och skall följa de lagar och regler som gäller i Sverige vilka är tydliga och väl kända. Uppföljningen av leverantörer och avtal inom tjänster är dock inte möjliga att separera från leverantörskedjan då mycket tyder på att brister ofta finns längre ned i leden, brister i villkor som huvudleverantören som avtalspart ansvarar för att efterleva.

Sannolikt finns än större utmaningar avseende transparens och arbetsrättsliga / arbetsmiljörelaterade villkor samt barns rättigheter i leverantörskedjor kopplat till produktion av varor, där arbetskraften inte omfattas och skyddas av svensk lagstiftning i sista led - men denna uppföljning ligger utanför ramen för denna analys.

7.1 Organisation och resurser

Det finns stora skillnader i hur aktörerna har organiserat sin uppföljning men vi har noterat några trender som återkommer. Överlag har aktörerna alla en önskan om att lägga mer resurser på uppföljning av sociala krav och det finns ständiga ambitioner om att systematisera och förbättra denna process.

Det är vanligt att det strategiska och samordnande ansvaret för uppföljning finns centralt inom kommuner och myndigheter. Det strategiska uppföljningsarbetet kan exempelvis inkludera att utarbeta riskanalyser och att ta fram övergripande riktlinjer, krav och processer.

Kompetensprofilen som identifierats i den strategiska delen av uppföljningen ligger oftast inom hållbarhet. Vårt arbete visar att det oftast är hållbarhetsstrategier med kompetens inom sociala frågor eller miljö som arbetar med detta centralt hos de intervjuade aktörerna. Detta anses effektivt då de känner till lagstiftning och konventioner inom sitt område och hur dessa kan tillämpas och kravställas.

7.1.1 Kompetens

Hållbarhetsstrategier fyller en viktig rådgivande funktion för att koppla till kommunens övergripande mål, Agenda 2030 samt stötta med expertis i kravställning osv men för en central uppföljningsfunktion krävs även annan kompetens. Hållbarhetsstrategier bör oavsett ta en rådgivande roll vid alla upphandlingar, även de som hanteras ute på förvaltningarna för att höja kvaliteten, kompetensen och bidra till övergripande mål även inom andra områden.

I en central uppföljningsfunktion enligt Köpenhamnsmodellen krävs flera typer av kompetenser - framför allt med praktisk kompetens och erfarenhet från olika branscher såsom bygg och entreprenad. Därutöver krävs ekonomisk och facklig/ HR- kompetens samt eventuellt säkerhetskompetens för att nämna några exempel.

7.1.2 Operativt uppföljningsansvar

Det operativa uppföljningsansvaret kring uppföljning av vara/tjänst eller leverantör hanteras ofta nära verksamheten, dvs upphandlande enhet. Det operativa uppföljningsarbetet innefattar då dialog med leverantör och eventuella arbetsplatsbesök med stöd från centralt håll och enligt central

process. Om ansvaret för den operativa uppföljningen inte är centraliserad så finns central upphandlings/ hållbarhetskompetens ofta representerad i kategoriteam eller vid framtagande av krav för att kunna möjliggöra uppföljningen av sociala krav med kvalitetskontroller av beställd tjänst eller vara.

Köpenhamn kommuns insatsteam mot social dumping inom centrala inköpsavdelningen är ett exempel på när all uppföljningskompetens, både strategisk och operativ, samlas på ett ställe.

7.2 Uppföljningsprocessen

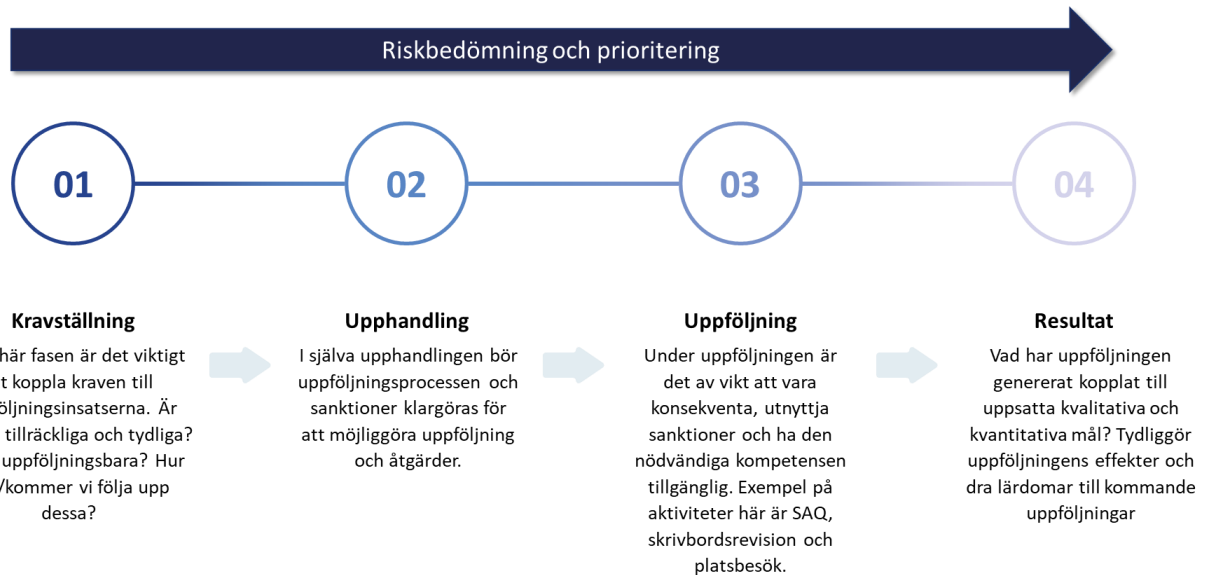
Omfattningen av uppföljningsarbetet- och processerna hos de olika aktörerna är till stor del drivna av två faktorer; politisk vilja och ekonomiska resurser. Den politiska viljan driver uppdrag och genererar ekonomiska medel i budgeten.

Riskanalys och prioritering framstår som en viktig komponent i uppföljningsarbetet oavsett metod för uppföljning. Detta gör uppföljningen mer effektiv och mindre resurskrävande i förhållande till de resultat som efterfrågas. De aktörer som aktivt arbetar med risk vittnar om hur det spetsar deras processer – Köpenhamn är ett bra exempel på detta då man har statistik innan och efter utökad riskbedömning.

Vi kan konstatera att det i nuläget är extern operativ granskningskompetens kompetens som är vanligast att anlita vid arbetsplatskontroller, bortsett från i Köpenhamn. Detta främst för att den kompetens som krävs för arbetsplatsbesök upplevs specifik och saknas internt, men även för att befintliga resurser inte räcker till. En del upplever det viktigt med säkerhetskompetens vid platsbesök då rädsla finns att hotfulla och svåra situationer kan uppstå vilket inte befintliga medarbetare är rustade för. Många av de externa aktörer som kontrakteras för att genomföra platsbesök och kontroller har en bakgrund inom polisen eller säkerhetsbranschen, vilket medarbetare inom inköp och upphandling sällan har. Den typen av kompetens kan vara svår och kostsam att rekrytera, därav har ett strategiskt beslut i vissa fall fattats om att anlita extern part för granskningar.

Det finns också exempel som Göteborg stad där Hållbarhetsavdelningen gör arbetsplatsbesök med undantag för besök på byggarbetsplatser och dylikt där säkerhetskompetens krävs. Insatsteamet mot social dumping inom Köpenhamns kommun är de enda som har all kompetens och resurser för uppföljningen i sin helhet internt. De påtalar tyngden i politisk vilja och uppdrag som avgörande för att ha kunnat rekrytera rätt kombination av kompetenser för att bygga denna funktion.

För mindre aktörer där avtalsvolymerna inte är tillräckliga – och påverkansmöjligheterna / effekterna inte upplevs lika stora - kan en modell där extern part anlitas för uppföljning vara ett kostnadseffektivt alternativ. För aktörer med större volymer och övergripande mål samt politisk vilja i linje med vad uppföljningen kan leda till, är det på sikt sannolikt ett mer hållbart alternativ att bygga en funktion för uppföljning internt. Fördelen med att bygga funktionen internt och äga hela processen, likt i Köpenhamn, är att teamet arbetar nära verksamheten vilket förenklar dialog, prioritering, kommunikation och intern kompetensutveckling. Det kan på sikt även vara ett kostnadseffektivt alternativ. Även om en extern part anlitas för delar av uppföljningen krävs engagemang och resurser från internorganisationen för att säkerställa metodik och kvalitet samt fungerande kommunikation. Det finns risk för ineffektivitet och minskad intern kompetensutveckling.



Figur 5. En förenklad illustration av systematiska uppföljningsprocessen

7.3 Samverkan

I vårt arbete har vi stött på olika typer av samverkan hos och mellan aktörerna. Det rör främst avrop på ramavtal framtagna av andra aktörer men också samverkan mellan kommun och myndigheter för att åtgärda organiserad arbetslivskriminalitet och samverkan mellan kommuner för att förbättra sina uppföljningsprocesser.

Vi kan konstatera att en stor utnyttjad potential finns i regionala samarbeten kommuner emellan. Då uppföljningsområdet är svårare för mindre aktörer med mindre resurser att genomföra så finns stora möjligheter i samverkan. Exemplet med Köpenhamn och dess grannkommuner som har anställda som fysiskt placerats hos Köpenhamns insatsteam är ett bra exempel för att visa på praktisk, effektiv samverkan där kompetens delas och förvaltas. Detta är ett sätt att förbättra sin uppföljningsprocess avsevärt utan att investera alltför mycket resurser i en helt egen organisation.

Potential finns även i andra samarbeten. Ett intressant exempel är Trafikverkets överenskommelse med Seko om granskning av leverantörer. Här får man en stark koppling till en aktör med djup kunskap om kollektivavtal och arbetsrättsliga villkor vilket avsevärt förstärker möjligheten till en kvalitativ och effektiv uppföljningsprocess.

För Malmö stad föreslår vi att samverkan framöver sker med "Center mot arbetslivskriminalitet" som etableras i Malmö. Samarbetet kan ske genom kunskapsöverföring och dialog som underlag för prioritering av insatser. I övrigt kan befintliga nätverk för samverkan nyttjas i syfte att få underlag för riskbedömningar och prioritering av uppföljning på leverantörsnivå. Det finns ingenting som hindrar dialog med andra myndigheter kring dessa frågor så länge sekretess och GDPR respekteras, vilket kort innebär att viss information från register som inhämtats i ett syfte av en myndighet ej får spridas till annan aktör i annat syfte om inte lagen så medger.

Inom GDPR finns såväl rättslig grund som avtalsuppfyllelse tydligt reglerat vilket gör att det inte finns några hinder för avtalsägare att begära in personuppgifter från leverantörer i syfte att säkra detta så länge det finns med i upphandlingsunderlag och avtal.

7.4 Resultat av uppföljning

Ett tydligt resultat av denna omvärldsanalys är att majoriteten av aktörerna inte för samlad statistik över resultat och effekter av sina uppföljningsinsatser i den mån som de velat. Hos de svenska aktörerna i rapporten har arbetet med att föra statistik inte kommit långt men det finns på agendan.

Även här är det utmärkande exemplet Köpenhamns kommun vars insatsteam för tydlig statistik över hur effektiva deras åtgärder är och vad det har lett till. Detta skapar tydliga mätetal och ger underlag till beslutsfattare inom politiken att använda i sitt arbete.

Ansvar och ägarskapet ligger på ett och samma ställe vilket gör att information, kunskap och statistik finns samlad. Då Köpenhamn arbetar effektivt med åtgärder och sanktioner är deras resultat även tydliga och mätbara i rent monetära hänseenden.

7.5 Metodik

Systematisk uppföljning genomförs ofta genom SAQ:er, skrivbordsgranskningar och platsbesök. Vid platsbesöken intervjuas medarbetare på arbetsplatsen. Dessa kan vid större entreprenader och liknande även representera underleverantörer- vilket gör att hela leveranskedjan omfattas då det är huvudleverantörens ansvar att säkra efterlevnad av villkor även för kontrakterade underleverantörer.

Vi menar att en effektiv och ändamålsenlig uppföljning med syfte att motverka arbetslivskriminalitet och osunda villkor bör omfatta samtliga metoder. Då det oftast rör sig om tjänsteleverantörer där människor och arbetskraft är i fokus är oanmälda platsbesök nödvändiga för att få en adekvat bild över hur villkoren efterlevs i praktiken. Vid dessa platsbesök bör också underlag för skrivbordgranskning i form av personallistor, löneunderlag och liknande dokumentation inhämtas. Dessa underlag bör även stämmas av mot faktiska utbetalningar för att förhindra falsk dokumentation.

Vid platsbesök är det av största vikt att genomföra dessa på ett sätt så att enskilda personer aldrig kan drabbas personligen av att ha fört samtal med någon från uppföljningsteamet. Information som inhämtas skall vara anonym och hänsyn bör tas till språkliga hinder i de fall det är aktuellt. För att snabbt och enkelt identifiera brister och avvikelser behöver uppföljningsteamet bestå av resurser med flera olika kompetenser - på samma sätt som i Köpenhamn. Detta omfattar HR och juridisk kompetens såväl som branschkompetens från identifierade riskbranscher såsom bygg och entreprenad.

Teamet kan vid platsbesöken även identifiera avvikelser som kan kopplas till annan eventuell brottslig verksamhet, dessa iakttagelser lämnas då vidare till berörd part- tex Arbetsmiljöverket, Polisen, Migrationsverket eller Länsstyrelsen – förfarandet kring detta bör tydliggöras i rutiner och processer.

7.6 Jämställdhet, likabehandling och barns rättigheter

Vad gäller andra sociala krav utöver villkor kopplade till arbetsmiljö och arbetsrätt visar vår analys att det finns stor utvecklingspotential hos de flesta aktörer. Vissa sociala aspekter anses svårare att följa upp - och även kravställa - vilket kan bero på flera faktorer. Det upplevs finnas brist på specialistkompetens kring frågorna hos upphandlande enheter. Frågorna är generellt sett heller inte lika högt prioriterade från upphandlande part då brister rapporteras till och hanteras av andra aktörer.

Kravställning avseende övriga sociala villkor ligger ofta på nivån att policys och planer skall bifogas anbudet som ett skallkrav, därefter följs dessa delar sällan upp under avtalsperioden. Även inom dessa områden finns lagar att utgå från som grund för absolut lägsta krav, men vi menar att det även finns möjlighet att till viss del följa upp dessa aspekter mer systematiskt. Även här blir det oavsett tydligt att eventuell uppföljning måste tydliggöras redan i upphandlingsunderlaget. Utmaningen ligger generellt i att formulera uppföljningsbara krav då vissa bedömningar är subjektiva på ett annat vis än vid rent arbetsrättsliga och arbetsmiljörelaterade frågor. Utöver att i upphandlingsförfarandet begära in styrdokument i form av exempelvis jämställdhets- och likabehandlingspolicy, finns i alla fall en möjlighet att tydliggöra hur leverantören förväntas arbeta med dessa frågor och hur detta kommer följas upp. Dessa aspekter kan då omfattas i såväl SAQ:er som frågor som ställs till medarbetare vid platsbesök.

Med anledning av komplexiteten i uppföljning och bedömning av denna typ av sociala villkor bör fokus i åtgärdsstrappan ligga mer på dialog och förbättringsåtgärder snarare än sanktioner. Barns rättigheter och barnkonventionen är inte så mkt i fokus för uppföljning hos de aktörer vi haft dialog med - annat än i de fall det rör sig om upphandling av material riktade till barn eller tjänster som direkt berör barn. Även då ligger fokus främst på att inkludera perspektivet i kravställningen och i vissa fall anbudsutvärderingen snarare än i uppföljningen.

8. Rekommendationer

Utifrån det underlag vi tagit del av i samband med detta uppdrag är det tydligt att det finns mycket kunskap, rutiner och metodik som Upphandlingsenheten inom Malmö stad kan ta inspiration av i arbetet med att systematisera sin uppföljning. En del avser processer och aktiviteter som kan implementeras i befintlig organisation, en del handlar om inrättandet av en central uppföljningsfunktion inspirerad av den modell som med framgång används i Köpenhamn.

8.1 Central uppföljningsfunktion enligt Köpenhamnsmodellen

Vi ser goda möjligheter för Malmö stad att bli en nationell förebild på området genom att införa en central uppföljningsfunktion utifrån Köpenhamnsmodellen. Denna uppföljningsfunktion bör placeras centralt inom upphandlingsenheten. En förutsättning för att implementera denna funktion med önskat resultat är ett tydligt och politiskt beslutat uppdrag och ägarskap för staden i sin helhet, delegerat från och förankrat hos samtliga berörda.

En central uppföljningsfunktion bör hantera arbetsplatskontroller såväl som skrivbordsgranskningar men gärna även SAQ:er och andra uppföljningsverktyg på sikt.

Vi föreslår som nästa steg en fördjupad analys kring vad en central uppföljningsfunktion likt den i Köpenhamn kräver i form av budgeterade medel, samt att det i samband med detta tas fram en stipulerad hemtagningsmodell för en sådan investering utifrån både kvantitativa och kvalitativa

aspekter. Denna kan även jämföras med alternativet att anlita extern aktör för uppföljning - även där med kvalitativa aspekter inkluderade.

Uppföljningsfunktionen måste ges ett tydligt uppdrag, ett uppföljningsteam placeras med fördel centralt men äger process och styrmedel i sin helhet för staden samtidigt som närliggande kompetens samverkar med andra upphandlande enheter inom organisationen vad gäller kravställning.

8.1.1 Pilotfunktion

Ett alternativ för att få ytterligare underlag för beslut om att inrätta permanent uppföljningsfunktion är att testa denna genom en pilot som drivs i projektform. För ett adekvat och kvalitativt beslutsunderlag krävs dock en längre projektperiod på ca två år för en sådan pilot. Även för piloten krävs ett tydligt beslutat och förankrat mandat och uppdrag.

Om detta alternativ är aktuellt att gå vidare med behövs en projektplan för piloten. Denna bör förutom tydligt uppdrag minst omfatta:

- Organisation
- Kompetensbehov utifrån Malmö stads prioriteringar och riskbedömning - inklusive rollbeskrivningar
- Budget
- Intressentanalys
- Kommunikationsplan
- Mål
- Indikatorer för utvärdering
- Tidplan
- Leveransobjekt - bland annat hemtagningsmodell för permanent funktion samt dokumenterade arbetsprocesser

8.2 Ta del av existerande systemstöd och befintlig kunskap på området

Det finns en mängd existerande erfarenheter, underlag och certifieringar som upphandlande aktörer kan använda sig av för att underlätta förbättring av sina egna uppföljningsprocesser. Här följer ett urval av exempel:

- Addas Hållbarhetskollen – Samordnad uppföljning av hållbara leveranskedjor
- Fackföreningen Byggnads "Kollektivavtalskollen" – vilket kollektivavtal har min leverantör?
- Upphandlingsmyndighetens "Strategikollen" – På vilken nivå ligger vår organisations strategiska arbete?
- ISO 20400 Hållbar upphandling – Standard för att integrera hållbarhet i upphandlingsprocessen och uppföljningen

Vi rekommenderar även att Malmö stad utreder vilka existerande och ändamålsenliga systemstöd som kan användas som stöd för dokumentation och uppföljning, oaktat inrättandet av en central uppföljningsfunktion eller ej.

8.3 Tipslinje

Inför en "tipslinje" via telefon och eventuellt andra kanaler med möjlighet att lämna information anonymt. Synkronisera gärna med vad som eventuellt implementerats inom visseblåsarområdet med anledning av nya lagkrav - möjligen kan dessa processer och kommunikationskanaler användas även i detta syfte.

8.4 Utveckla en riskbedömning och grund för prioritering

En förutsättning för systematisk och effektiv uppföljning är riskbedömning och prioritering. Oaktat om en central uppföljningsfunktion inrättas eller ej, är det inte rimligt eller realistiskt att följa upp samtliga avtal, leverantörer och tjänster till en upphandlande samling enheter av Malmö stads dignitet med hänsyn till volym och omfattning.

En genomtänkt riskbedömning och prioritering ger mer effektivitet till uppföljningsarbetet och maximerar resursnyttan och effekten av de insatser som görs.

Riskbedömningen bör göras utifrån befintliga internationella och nationella bedömningar såväl som lokala omvärldsfaktorer och mål, med fördel utifrån bransch i samband med framtagandet av upphandlingsplaner. Riskbedömning av leverantörer bör göras i flera steg - dels under anbudsfordarandet - där bakgrundskontroll av leverantörer bör vara en del i utvärderingen - dels under avtalstiden genom bevakning, samverkan och informationsutbyte med andra aktörer såsom Adda. I de branscher som associeras med hög risk bör samtliga leverantörer och avtal följas upp, i andra branscher kan stickprovskontroller göras antingen slumpmässigt, baserat på leveransvolym eller utifrån egen prioriteringsgrund. I de fall risken ligger på leverantörsnivå kan en prioritering av avtalsuppföljning göras för samtliga avtal aktuell leverantör har med staden.

8.5 Utveckla egenrapporteringsformulär

Den vanligast förekommande uppföljningsverktyget i vår omvärldsanalys var egenrapporteringsformuläret eller SAQ. Det är ett verktyg som ger en god grund för dialog med leverantörer och som framför allt kan användas för löpande prioritering av djupare uppföljning, men som vi menar inte kan ses som en fullgod metodik i sig själv. Fördelen med SAQ:er är att de är anpassade för informationsinhämtning av större volymer och kan ge just god grund för dialog och vidare prioritering. Nackdelen är att det kan finnas en inbyggd motsättning för leverantören i att vara transparent i självskattning på ett vis som kan komma att innebära eventuella repressalier. För större aktörer där kvalitet och hållbarhet ses som en del i ständiga förbättringar och där resurser finns att arbeta kontinuerligt med dessa frågor kan SAQ:erna vara verkningfulla och träffsäkra samt vara till gagn för båda parter. I andra fall kan det vara svårt att hitta en relevant mottagare med tillräcklig / rätt kompetens att hantera formulären. Detta riskerar såväl låg validitet som reliabilitet vilket bör vägas in i ett beslut om när SAQ:er skall användas och hur.

Det finns mycket god praxis och lärande att ta del av i form av befintliga SAQ:er att använda eller modifiera för Malmö stads del. En förutsättning är att organisationen har en fungerande process och resurser för att ta hand om resultatet, inklusive ett systemstöd i någon form.

Nyckeln i ett effektivt SAQ-arbete är att ta fram formuläret i samband med att korresponderande krav tas fram. När det sociala kravet eller villkoret specificeras så bör del i detta även vara hur frågorna i uppföljningsformuläret är utformade.

8.6 Utveckla en egen sanktionstrappa

Utgångspunkten i dialog med leverantörer bör rimligen vara en ambition om positiv utveckling och relation för båda parter. Uppföljning av samtliga krav, inklusive sociala, syftar till avtalsefterlevnad vilket innebär i absolut lägsta form att följa lagen. Varje upphandlande aktör måste fatta strategiska beslut avseende prioritering av villkor utöver de rent hygienmässiga- utifrån andra aspekter, övergripande mål och sin roll i ett samhällsperspektiv. Beroende på hur Malmö stad väljer att arbeta strategiskt med krav som syftar till annat än de som kan ses som hygienmässiga kan styrmedel och eventuella sanktioner förslagsvis ställas i relation till dessa och vara av rimlig paritet.

Vad gäller att motverka arbetslivskriminalitet och osund konkurrens, dvs arbetsrättsliga krav, ser vi tydligt i vår analys att ej uppföljningsbara krav, eller krav som inte kopplas till tydliga sanktioner vid överträdelser, riskerar att bli verkningslösa. En standardiserad sanktionstrappa ökar tydligheten i uppföljningen och kommunikation med leverantörer. Utifrån en hypotes om att merparten vill göra rätt och ha en god relation bör dialog alltid vara ett första steg- med möjlighet för leverantören att justera och efterleva- men därefter behövs tydligt kommunicerade åtgärder som de facto efterlevs. Samtliga vi intervjuat i detta arbete vittnar om sanktioner som viktig del i att skapa förändring hos leverantörer med avvikelser.

Vi rekommenderar att ta fram en tydlig, standardiserad sanktions-/ åtgärdstrappa utifrån krav på olika nivåer. Detta förutsätter resurser som kan genomföra uppföljningar och använda trappan då diskrepanser i användandet riskerar att urholka dess effekt och påverkansmöjlighet.

Åtgärdstrappan skall kommuniceras redan i anbudsunderlaget och finnas med som en del i avtalet.

8.7 Undersök möjligheter att i större utsträckning utnyttja redan existerande ramavtal

Vår rekommendation är som nämnts i att Malmö stad i första hand går vidare med ambitionen att upprätta en intern uppföljningsfunktion. Att utveckla intern kompetens kring kontroll av arbetsplatser istället för att köpa in kompetensen är en åtgärd som kan öka kvaliteten på uppföljningsprocesser långsiktigt. Köpenhamn vittnar om flera fördelar. Även Stockholms stad och Göteborg har uttryckt intresse av att utveckla denna interna funktion just för att behålla och utveckla kompetens och erfarenhet internt.

Innan en sådan funktion eventuellt är på plats, eller om detta av någon anledning ej anses prioriterat, kan uppföljningsprocessen snabbt accelereras genom att utnyttja redan existerande ramavtal från SKR avseende externa granskningar. Adda Inköpscentral genomför just nu en upphandling av gransknings- och rådgivningstjänster. När avtal tecknats kommer det att finnas möjlighet för Malmö stad att utnyttja detta enligt ovan.

Beroende på vad som står i befintliga avtal med leverantörerna kan i sådant fall granskningar, platsbesök såväl som åtgärder behöva anpassas i genomförande för Malmö stads räkning så de är i linje med vad som medges i avtalen. I förlängningen kan Malmö stad naturligtvis välja att själva upphandla denna tjänst som ett alternativ. Antalet aktörer på marknaden med full kompetens kring detta förefaller dock något begränsat.

8.8 Implementera standardklausul som underlättar och möjliggör uppföljning

Att standardisera formulering av arbetsrättsliga krav i den mån det är möjligt är en stor effektivitetsvinst. Köpenhamns kommun har implementerat en generell arbetsklausul och en CSR-

	Version 1.0	Datum 2023-03-01
Omvärldsanalys Uppföljning sociala villkor		Författare Love Löfvin Rosén, Anna Pankko

bilaga som används i samtliga upphandlingar oavsett upphandlande enhet, vilket möjliggör den systematiska uppföljning som görs av centrala insatsteamet.

Vi rekommenderar Malmö stad att implementera en motsvarande standardklausul med fokus på arbetsrättsliga villkor som är möjlig att använda i samtliga upphandlingar och avtal. Detta effektiviserar kravställningen då man som upphandlande part inte behöver leta efter korresponderande kollektivavtal som grund för villkor och kravställning vilket underlättar systematiken såväl som uppföljningsmöjligheterna.

Genom att formulera en tydlig standardklausul som avser lägst de villkor som omfattas av något för branschen aktuellt kollektivavtal blir kraven mer inkluderande för alla, även mindre aktörer. Ansvar ligger på leverantören att utgå från det kollektivavtal som är mest tillämpligt. Utöver ovan klausul rekommenderar vi att se över möjligheten att framgent använda liknande formuleringar/ klausuler även för andra sociala villkor.

Undantag från när denna klausul / formulering skall användas är vid reserverade upphandlingar som görs utifrån sysselsättningsinitiativ eller motsvarande där detta ej är applicerbart. I dessa fall bör sociala villkor och krav formuleras och följas upp annorlunda utifrån kontext och mål i enskilt fall.

9. Bilagor

1. Köpenhamns kommuns arbetsklausul (Se separat fil)
2. Adda Inköpscentrals SAQ kring arbetsrättsliga villkor (Se separat fil)

10. Källförteckning

Adda Inköpscentral (2022). *Agenda 2030-analys*.

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.adda.se%2Fcontentasset%2Ffc641f6980ab740caa0c05ab844ae033d%2Fagenda-2030-analys.docx&wdOrigin=BROWSELINK>

Adda Inköpscentral (2022). *Hållbarhetskollen*. <https://www.adda.se/om-oss/addas-hallbarhetsarbete/hallbarhetskollen/>

Byggnads (2021). *Kollektivavtalskollen*.

<https://www.byggnads.se/medlem/kollektivavtal/kollektivavtalskollen/>

Fairtrade (2022). *Så kan den offentliga upphandlingen bli mer hållbar*. https://fairtrade.se/wp-content/uploads/2022/01/25-01-2022_Rapport_Sa-kan-den-offentliga-upphandlingen-bli-mer-hallbar.pdf

ID06.se (2023). <https://id06.se/>

ILO (2023). *Conventions and Recommendations*. <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

ISO (2017). *ISO 20400 Guidance*. <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:20400:ed-1:v1:en>

Köpenhamns kommun (2021). *Årsrapport 2020 København mod social dumping*.

https://socialdumping.kk.dk/sites/default/files/2021-05/%C3%85rsrapport_2020_koebenhavn_mod_social_dumping.pdf

Köpenhamns kommun (2022). *Årsrapport 2021 København mod social dumping*.

https://socialdumping.kk.dk/sites/default/files/2022-05/OKF_social_dumping_a%CC%8Arapport_2022_endelig%20version_0.pdf

Malmö stads Inköspolicy (2023). <https://motenmedborgarportal.malmo.se/welcome-sv/namnderstyrelser/fritidsnamnden/mote-2019-08-22/agenda/malmo-stads-inkospolicypdf?downloadMode=open>

Pettersson, Ackholt et al. (2023). *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland - Delbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet*.

<https://www.regeringen.se/contentassets/c9ca41d6a6d449b494d399b42bc0d7c8/arbetslivskriminalitet--arbetet-i-sverige-en-bedomning-av-omfattningen-lardomar-fran-danmark-och-finland-sou-20238.pdf>

Regeringskansliet (2021). Dir. 2021:74 *Kommittédirektiv - En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet*.

https://www.regeringen.se/contentassets/3f35f0227ee644da918085d996a307b5/webb_kommittedirektiv-dir-2021_74_nationell-delegation-mot-arbetslivskriminalitet.pdf

Rättvist Byggande (2023). *Om oss*. <https://www.rattvistbyggande.se/om-oss>

UN (1948) *Universal Declaration of Human Rights*.

<https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf>

	Version 1.0	Datum 2023-03-01
Omvärldsanalys Uppföljning sociala villkor		Författare Love Löfvin Rosén, Anna Pankko

Upphandlingsmyndigheten (2023). *Arbetsrättsliga villkor*.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/>

Upphandlingsmyndigheten (2023). *Publicerade riskbedömningar*.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/publicerade-riskbedomningar/>

Upphandlingsmyndigheten (2023). *Socialt hållbar upphandling*.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/>

Upphandlingsmyndigheten (2023). *Strategikollen*.

<https://strategikollen.upphandlingsmyndigheten.se/start/strategiskt-inkopsarbete>

Worldfavor (2023) *Om oss*. <https://worldfavor.com/sv/om-oss/>