

Krav på sysselsättning i upphandlingar

Redovisning av ett regeringsuppdrag



Dokumenttitel: Krav på sysselsättning i upphandlingar

Författare: Lisa Grönblad

Medförfattare Trafikverket: Jan Skoglund från GD kansli, Jesper Riis från inköp och logistik, Magnus Sörebö från HR centralt, Anna Borgs från juridik, Anne-Marie Snäll från underhåll, Robert Lindfors från stora projekt, Roger Essbrant från planering, Anders Carlander från investering, Stefan Kratz från underhåll

Medförfattare Arbetsförmedlingen: Marcelo Fernandez från förmedlingsavdelningen

Dokumentdatum: 2015-11-13

Ärendenummer: TRV 2015/57193

Version: 0.1

Fastställt av: Katarina Norén

Kontaktperson: Lisa Grönblad

Innehållsförteckning

1. SAMMANFATTNING	4
2. FÖRSLAG PÅ STRATEGI	6
3. UPPDRAGET	7
4. SYSSLESÄTTNINGSBEHOV	8
6. KOMPETENSBEHOV I BYGG- OCH ANLÄGGNINGSBRANSCHEN.....	12
7. OMVÄRLDSANALYS.....	19
8. UPPHANDLINGAR DÄR TRAFIKVERKET STÄLLT SYSSLESÄTTNINGSKRAV	26
9. HUR SYSSLESÄTTNINGSKRAV KAN FORMULERAS I TRAFIKVERKETS UPPHANDLINGAR.....	30
10. TRAFIKVERKETS ÅTGÄRDER FÖR ATT GENOM UPPHANDLINGAR FRÄMJA ÖKAD SYSSLESÄTTNING.....	35
12. ANDRA ÅTGÄRDER FÖR ATT ÖKA SYSSLESÄTTNINGEN.....	44
13. RISKANALYS	50
14. BILAGA 1 - KOSTNADSBERÄKNING	51

1. Sammanfattning

I juni 2015 fick Trafikverket i uppdrag av regeringen att vid offentlig upphandling arbeta för ökad sysselsättning för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikverket redovisa hur upphandling bedrivits för att öka sysselsättning för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Redovisningen ska avse nya, redan påbörjade och avslutade upphandlingar där sociala hänsyn tas i form av arbetsmarknadsåtgärder. Trafikverket ska också redogöra för vad man gjort i sin upphandlingsverksamhet, eller avser att göra, för att främja en ökad sysselsättning för arbetslösa som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

I den omvärldsanalys som genomförts konstateras att sysselsättningskrav har ställts i offentliga upphandlingar sedan 1990-talet. Det är betydligt vanligare utomlands än i Sverige. Svenska erfarenheter härrör främst från kommunal verksamhet med mindre omfattning. Trafikverket har inte funnit några forskningsbaserade utvärderingar av effekterna av att ställa sysselsättningskrav i upphandlingar. Trafikverket har ställt få krav i syfte att gynna sysselsättningen, i enlighet med verkets grunduppdrag och verkets beställarstrategi ”renodlad beställare”. I de fallen Trafikverket har ställt krav har dessa främst varit inriktade mot att möta en risk för långsiktig kompetensbrist, och kraven har då ställts i kontrakt med höga kontraktvärden och långa avtalstider. Eftersom dessa kontrakt ännu inte har följts upp, är det för tidigt att utvärdera resultaten av kraven.

Trafikverkets upphandlingspolicy och interna styrning bör förändras enligt följande:

- Utgångspunkten är att sysselsättningskrav ska ställas i Trafikverkets kontrakt, med de schabloner som redovisas i denna rapport som grund.
- Interna mål kommer att sättas för varje verksamhetsområde, som i sin tur bedömer kravnivån i projekten.
- Projektledningen tar fram kravnivån i kontrakten, i dialog med Arbetsförmedlingen eller arbetsmarknadsförvaltningar.

Trafikverket vill bredda regeringens urvalsgrupp för att undvika stora undanträngningseffekter och för att bättre säkra kompetensförsörjningen i branschen. De personer som kvalificerar sig för att få en plats i Trafikverkets sysselsättningskrav svarar mot något eller flera av följande kriterier: arbetslös och inskriven vid en arbetsförmedling, riskerar att bli utan lärlingsplats eller praktikplats inom ramen för utbildning och/eller har en befintlig sysselsättning som inte motsvarar det den utbildat sig till.

Som lägsta nivå bör gälla att leverantören ska ha kontakt med Arbetsförmedlingen och att leverantören annonserar nya tjänster via Arbetsförmedlingen. Bonus ska tillämpas i alla kontrakt. För entreprenadkontrakt över 50 miljoner kronor föreslår Trafikverket krav på att leverantören sysselsätter ett förutbestämt minimiantal (i genomsnitt en person per 50 miljoner kronor). För konsultkontrakt går gränsen vid 25 miljoner kronor. För stora entreprenadkontrakt (>500 miljoner kronor) kan det ställas krav på att leverantören redovisar hur den avser att sysselsätta personerna i kontraktet. I de kontrakt där leverantören upphandlas redan i planerings- eller projekteringskedet

(ECI) bör kraven tas fram gemensamt mellan parterna. Kraven ska i ett första skede ställas i entreprenadupphandlingar och konsultupphandlingar. Viten ska betalas om miniminivån inte uppnås. Bonus- och vitesnivåer motsvarar självkostnaden.

Trafikverket bedömer att detta varje år kan ge mellan 200 och 1 500 praktikplatser och anställningar (bland annat lärlingsplatser samt anställningar subventionerade av Arbetsförmedlingen). Antalet platser kan variera beroende på typen av kontrakt (arbetsintensitet, kompetenskrav med mera) och tillgången på arbetslösa med lämplig profil.

Leverantörernas kostnader för att ta in dessa arbetssökande i de utlysta platserna beräknas till knappt 200 miljoner kronor per år eller 100 000 kronor för en praktikplats (6 månader) och cirka 400 000 kronor för en lärlingsplats eller en subventionerad årsanställning. Kostnaden kan bli mindre i och med konkurrensutsättning vid upphandling, och det är svårt att utläsa om det totala anbudet kommer att öka när Trafikverket ställer sysselsättningskrav.

Trafikverket ser detta som ett första steg som bör utvärderas noga med avseende på effekter för sysselsättning, konkurrens och kompetensförsörjning. Det bör tillsättas en oberoende part som utvärderar detta. På längre sikt är Trafikverkets inriktning att minska graden av styrning, till förmån för branschens egna initiativ. Hur detta kan ske får utvärderingen utvisa.

Slutligen är Trafikverkets förslag enligt uppdrag framtaget med utgångspunkt från att prioriteringen enligt Nationell transportplan 2014–2025 ligger fast. Om regeringen skulle besluta om en extra satsning av medel på infrastruktur, finns det åtgärder som under en begränsad tid kan ge fler sysselsättningstillfällen per investerad krona än de redan prioriterade åtgärderna i den nationella planen. En grov beräkning ger att en årlig satsning på mellan 110-180 miljoner kronor skulle skapa ytterligare 250-450 sysselsättningstillfällen per år.

2. Förslag på strategi

På kort sikt (från och med 1 januari 2016)

- Tydliga kalkylerbara minimikrav på sysselsättning i större kontrakt.
- Ge bonus till leverantörer som skapar ytterligare sysselsättning.
- Ge viten till leverantörer som inte klarar minimikraven.
- Ge mervärden i utvalda stora kontrakt för kreativa lösningar i syfte att gynna sysselsättning.

På längre sikt (utvecklas under 2016)

- Branschen inklusive Trafikverket formulerar årligen tydliga kompetensförsörjningsbehov.
- Arbetsförmedlingen upphandlar utbildningar och utvärderar befintliga.
- Arbetsförmedlingen utvecklar samarbete med större entreprenörer.
- Möjlighet till innovativa branschlösningar utreds.
- Effekter utvärderas av en oberoende part.
- Trafikverket strävar mot att ställa krav på mer övergripande nivå.

En systematisk utvärdering av insatserna sker fortlöpande i samarbete mellan Upphandlingsmyndigheten, Trafikverket och Arbetsförmedlingen.

Trafikverket föreslår en strategi för sysselsättningsskapande åtgärder och krav genom offentlig upphandling som utgår från kompetens- och sysselsättningsbehovet. Trafikverket ska på kort sikt ta ett större ansvar för kompetens- och sysselsättningsbehov genom att ställa sysselsättningskrav i kontrakt och delta i initiativ tillsammans med branschen och Arbetsförmedlingen.

Eftersom området är relativt nytt för branschen att förhålla sig till är strategin att kraven initialt är tydliga, uppmuntrande och kalkylerbara för leverantörerna. Trafikverket ska således ställa minimikrav på ett visst antal platser per kontrakt över en viss kontraktssumma, samt kombinera detta med möjlighet att få bonus för de platser som leverantören skapar på egen hand. I några större kontrakt ska mervärden och dialog uppmuntra leverantörerna att föreslå egna lösningar. Trafikverket kommer att utvärdera följderna av ställda krav allt eftersom de ställs. Eftersom resultatet utvärderas kontinuerligt behövs en flexibel inställning till kravställandet, vilket betyder att rimligheten i föreslagna krav kommer att bedömas inför varje specifik upphandling.

Allt eftersom branschen vänjer sig vid att jobba med sysselsättningsskapande åtgärder är inriktningen att kraven övergår till att bli mer övergripande. För att nå dit behöver

åtgärder sätts in för att säkra kompetensförsörjningen i bygg- och anläggningsbranschen – åtgärder som löper parallellt med att sysselsättningskrav introduceras i branschen. Arbetsförmedlingen och Trafikverket tillsammans med branschen formulerar tydliga kompetensbehov varje år och arbetar mot innovativa lösningar för att bättre möta kompetensbehovet och ta vara på de personer som är arbetslösa och behöver sysselsättning.

Arbetsförmedlingen utvärderar och förbättrar befintliga utbildningar tillsammans med branschen kontinuerligt och upphandlar nya där det finns behov.

Om det genom utvärdering visar sig att sysselsättningskrav i upphandling är en effektiv åtgärd för god samhällsutveckling i Sverige, kommer detta sannolikt att vara en naturlig del i Trafikverkets uppdrag från regeringen även på längre sikt. Stor effekt kan nås redan genom ett nära samarbete mellan leverantörer och Arbetsförmedlingen. Detta kan på sikt innebära större frihet för leverantörerna i sin resursplanering. Formerna för att ställa krav i upphandlingarna bör således successivt utvärderas och utvecklas.

Strategin innehåller även att systematiskt utvärdera insatser och effekter ur såväl konkurrens- och kompetensförsörjningsperspektiv som sysselsättningsperspektiv, vilket Trafikverket ser sker med hjälp av oberoende part.

3. Uppdraget

Trafikverket fick genom regeringsbeslut den 17 juni 2015 i uppdrag att vid offentlig upphandling arbeta för ökad sysselsättning för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden och därmed bidra till minskad arbetslöshet.

Regeringens mål för den offentliga upphandlingen är att den ska vara effektiv, rättssäker och ta till vara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas och miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas. På så sätt bidrar den offentliga upphandlingen till en väl fungerande samhällsservice till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling, samtidigt som skattemedlen används på bästa sätt. I Sverige genomförs offentliga inköp för över 600 miljarder kronor per år. Mot bakgrund av att en tredjedel av de offentliga utgifterna utgörs av offentliga inköp, och nästan 70 procent av de offentliga utgifterna är upphandlingspliktiga, finns en potential att uppnå lägre arbetslöshet, främst genom krav på att långtidsarbetslösa med rätt kompetens i viss omfattning erbjuds arbete eller genom att praktik tillhandahålls för unga arbetslösa som annars riskerar långa tider av arbetslöshet.

Vid genomförande av regeringsuppdraget ska Trafikverket redovisa hur arbetet har bedrivits när det gäller upphandling för att öka sysselsättning för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Redovisningen ska avse såväl nya upphandlingar som redan påbörjade samt avslutade upphandlingar där sociala hänsyn tas i form av arbetsmarknadsåtgärder. Trafikverket ska vidare redogöra för vilka åtgärder som man vidtagit i sin upphandlingsverksamhet, eller avser att vidta, för att främja en ökad sysselsättning för arbetslösa personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Regeringsuppdraget har genomförts i projektform inom Trafikverket under ansvar av den centrala funktionen Inköp och logistik. Projektledare har varit Lisa Grönblad. I projektgruppen har personer från verksamhetsområde planering, stora projekt, investering, underhåll, inköp och logistik, GD stab samt juridik deltagit, liksom representanter från Arbetsförmedlingen.

I uppdraget har ingått att samråda med Konkurrensverket, till och med den 31 augusti 2015, och efter detta med Upphandlingsmyndigheten. Arbetsförmedlingen har tillsammans med Upphandlingsmyndigheten ingått i en av de två styrgrupper som funnits för genomförandet av regeringsuppdraget. Den andra styrgruppen har varit Trafikverkets interna Byggherråd där verksamhetscheferna för planering, stora projekt, investering, underhåll, strategisk utveckling, inköp och logistik samt juridik deltar.

Samråd har också skett med ett antal företag inom bygg- och anläggningsindustrin samt Sveriges byggindustrier, Svenska teknik- och designföretagen (STD), Företagarna och branschföreningen Maskinentreprenörerna. Dessutom har samråd genomförts med representanter från fackförbunden SEKO och Byggnads på central nivå. Dessa har också deltagit i två workshoppar under uppdragets genomförande. Externa och interna parter har lämnat remissvar på remiss mellan den 9 och 20 oktober 2015.

Med denna rapport fullgörs första delen av regeringsuppdraget. I uppdraget ingår också att Trafikverket årligen i anslutning till årsredovisningen ska redogöra för resultatet av de åtgärder som beskrivs i denna regeringsrapport. Trafikverket återkommer med detta i anslutning till årsredovisningen för 2016 och kommande år.

4. Sysselsättningsbehov

Inledning

Sysselsättningsbehovet i rapporten beskrivs av Arbetsförmedlingen. Den pekar på ett stort sysselsättningsbehov för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Förutom en allmän beskrivning av sysselsättningsbehov i Sverige, ges en bild av hur sammansättningen av personer med utbildning eller erfarenhet från bygg- och anläggningsbranschen ser ut.

Arbetslösheten för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden

I april 2015 var totalt 366 000 inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Av dessa tillhörde 68 procent eller 250 000 personer de grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Det är personer med *endast förgymnasial utbildning*, *utomeuropeiskt födda*, personer i *åldern 55-64 år* och personer med *funktionsnedsättning* som medför nedsatt arbetsförmåga. Av dem har mer än hälften varit arbetslösa mer än ett år och betraktas därför som personer som har en utsatt ställning på arbetsmarknaden. Ungdomar är generellt inte en grupp med utsatt ställning på

arbetsmarknaden, utan primärt är det ungdomar utan gymnasieexamen som står långt ifrån arbetsmarknaden¹.

Arbetsförmedlingens uppdrag har breddats till följd av etableringsreformen och sjukförsäkringsreformen. Detta har medfört att sammansättningen av de inskrivna arbetslösa har förändrats. En allt större andel av dem som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen tillhör de grupper som generellt har svårare att få ett arbete än andra och därmed löper högre risk att bli långtidsarbetslösa.

Den nedgång av antalet inskrivna arbetslösa som bedöms för 2015 och 2016 kommer helt och hållet att ske i grupper som har en starkare ställning på arbetsmarknaden. Samtidigt väntas antalet arbetslösa i utsatta grupper öka under dessa år. Orsaken är framför allt ett fortsatt stort inflöde av nyanlända invandrare till Arbetsförmedlingen.

Stora skillnader i arbetskraftsdeltagande

Det finns två grupper som har ett betydligt lägre arbetskraftsdeltagande än befolkningen i genomsnitt. Det är personer med endast förgymnasial utbildning och personer födda i ett land utanför Europa, framför allt kvinnor. Skillnaderna är mycket stora mellan dem med kort och lång utbildning. För personer med eftergymnasial utbildning uppgick arbetskraftsdeltagandet under första kvartalet 2015 till 93 procent i åldrarna 25–54 år. För dem med högst gymnasial utbildning var arbetskraftsdeltagandet 91 procent och för dem med förgymnasial utbildning endast 75 procent. Var fjärde person som saknar gymnasieutbildning står alltså utanför arbetsmarknaden i den mest yrkesaktiva åldern, jämfört med färre än var tionde person som har gymnasieutbildning eller eftergymnasial utbildning.

Bland utrikes födda kvinnor, i synnerhet utomeuropeiskt födda, är arbetskraftsdeltagandet betydligt lägre än bland inrikes födda kvinnor. För männen är skillnaderna inte lika stora. Arbetskraftsdeltagandet har ökat under senare år. Uppgången är särskilt stor bland utrikes födda män och kvinnor, för vilka nivån har ökat med cirka 5 respektive 6 procentenheter mellan det första kvartalet 2008 och samma kvartal 2015. För utomeuropeiskt födda är uppgången 4 procentenheter för båda könen, och för inrikes födda omkring 2 procentenheter².

Arbetslösheten för inrikes födda har minskat och den utvecklingen fortsätter. Å andra sidan förändras arbetslösheten för utrikes födda endast marginellt. Det hänger samman med att hela tillskottet av arbetskraft härrör från utrikes födda, medan inrikes födda fortsätter att minska i antal. Det är framför allt bland ungdomar som arbetslösheten minskar, vilket beror på att unga gynnas mest av den fortsatta förstärkningen på arbetsmarknaden.

Arbetslösheten för personer som söker sig till bygg- och anläggningsbranschen

Stark branschutveckling men svag sysselsättningsökning

¹ Arbetsförmedlingen - Arbetsmarknadsutsikterna våren 2015 – Prognos för arbetsmarknaden 2015-2016.

² Ibid.

Antalet inskrivna arbetslösa som i första hand söker jobb inom ett byggyrke har minskat stadigt sedan början av 2013. Samtidigt har antalet nyanmälda lediga platser ökat och antalet varsel ligger på en mycket låg nivå. Arbetslösheten bland byggnadsarbetare väntas fortsätta sjunka i takt med att efterfrågan på arbetskraft ökar. I Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning uppgav 30 procent av byggföretagen att de upplevt brist på arbetskraft vid rekrytering under det senaste halvåret. Företagen uppgav också att de planerar att utöka antalet anställda under de kommande två åren. Trots den starka byggkonjunkturen har sysselsättningen i näringen inte ökat, enligt arbetskraftsundersökningarna³.

Brist på utbildade byggnadsarbetare på tio års sikt

På fem och tio års sikt väntas tillgången på utbildade byggnadsarbetare inte komma att bli tillräcklig. Det väntas liten konkurrens om jobben för anläggningsarbetare, kranförare och betongarbetare under de kommande tio åren, vilket beror på ett bristande intresse för yrkena hos unga. Det kan även fortsättningsvis bli besvärligt att få en lärlingsplats för dem som lämnar gymnasieskolan⁴. Problemet med att få en praktikplats eller lärlingsplats i bygg- och anläggningsbranschen trots rådande brist, stöds av branschrepresentanter som menar att detta beror på kostnader och tid kopplat till att ta in lärlingar som kräver handledning.

17 942 inskrivna på Arbetsförmedlingen som söker sig till bygg- och anläggningsbranschen

I augusti 2015 fanns det 17 942 personer arbetslösa⁵ inskrivna på Arbetsförmedlingen – personer som söker sig till bygg- och anläggningsbranschen⁶. Knappt hälften har både relevant utbildning och erfarenhet av yrket. 3 301 personer har någon form av eftergymnasial utbildning (längre eller kortare än 2 år) kopplat till sektorn, vilket kan vara allt ifrån en påbyggnadsutbildning, kvalificerad yrkesutbildning, fristående kurser vid folkhögskola till en treårig högskoleutbildning. Av dessa är 1 342 utlandsfödda personer. En viktig slutsats är att det är en överhängande majoritet av dem som söker sig till bygg- och anläggningsbranschen som inte har en eftergymnasial utbildning (cirka 80 procent).

Utsatta grupper bland arbetssökande inom bygg- och anläggningsbranschen

Bland de 17 942 arbetssökande tillhör 13 293 de grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Fördelningen för de grupper som står längre ifrån arbetsmarknaden framgår av tabellen nedan. Lika stor andel som är utomeuropeiskt födda respektive har förgymnasial utbildning söker sig till sektorn. Observera att samma person kan räknas inom samtliga grupper.

³ Arbetsförmedlingen – Var finns jobben? - Bedömning till och med första halvåret 2016.

⁴ Ibid.

⁵ Totalt finns 32 502 inskrivna (augusti 2015) på Arbetsförmedlingen inom byggyrken men i analysen har inte de med arbete (med eller utan stöd) eller de som är förhindrade att ta arbete direkt räknats med.

⁶ Sökt yrke sätts av arbetsförmedlarna som en del av matchningsunderlaget för den arbetssökande. Med Sökt yrke menas ett yrke som den arbetssökande skulle kunna ta arbete inom redan nu eller inom en relativt kort framtid. Det sökta yrket ska vara det yrke som den arbetssökande är matchningsbar inom på den svenska arbetsmarknaden.

	<i>Antal personer</i>	<i>Andel av totalen</i>
<i>Utomeuropeiskt födda</i>	4 236	24 %
<i>Åldern 55-64 år</i>	2 342	13 %
<i>Funktionsnedsatta</i>	2 476	14 %
<i>Endast förgymnasial utbildning</i>	4 239	24 %

Åtgärder som Arbetsförmedlingen jobbar med

Arbetsförmedlingens uppdrag är att underlätta för arbetssökande och arbetsgivare att hitta varandra och att korta vakanstiderna för lediga arbetsplatser och söktider för dem som är arbetslösa. Arbetsförmedlingens insatser ska prioriteras till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Programmen är ofta individuellt anpassade. Vissa program är i första hand av förberedande karaktär, och dessa program vänder sig till arbetssökande som går vidare till andra insatser. Resultaten av programmen uppvisar normalt en lägre andel i arbete, men syftar till att deltagarna successivt kommer närmare arbetsmarknaden.

Programmen ska leda till att de arbetssökande får en starkare ställning på arbetsmarknaden och förbättrar sina förutsättningar att få ett arbete. Genom programdeltagandet behåller den arbetssökande anknytningen till arbetsmarknaden, vilket minskar risken för långvarig arbetslöshet och utslagning. De arbetsmarknadspolitiska programmen ska även bidra till att de arbetssökande får de kunskaper som efterfrågas och därmed motverka arbetskraftsbrist, så kallade flaskhalsar, som ökar risken för inflation och hämmar tillväxten i ekonomin. Insatserna har en fördelningspolitisk dimension, vilket innebär att sökande som står långt från arbetsmarknaden ska prioriteras. Vidare förväntas att programmen ska ha en tillväxtpolitisk dimension, som innebär att de bidrar till att fler arbetstillfällen skapas totalt sett på arbetsmarknaden.

De arbetsmarknadspolitiska programmen delas in i två huvudgrupper, dels program med aktivitetsstöd, dels olika subventionerade anställningar varav de flesta räknas som arbetsmarknadspolitiska program, förutom nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar. Programmen med aktivitetsstöd utgörs i allt väsentligt av olika slag av aktiverings-, utbildnings- och praktikinsatser. Behovet av dessa insatser och deras utformning påverkas i relativt hög grad av konjunkturläget och situationen på arbetsmarknaden. De subventionerade anställningarna består av dels särskilda insatser i form av lönestöd för anställning av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, dels övriga arbeten med stöd, särskilt anställningsstöd, nystartsjobb och instegsjobb.

5. Kompetensbehov i bygg- och anläggningsbranschen

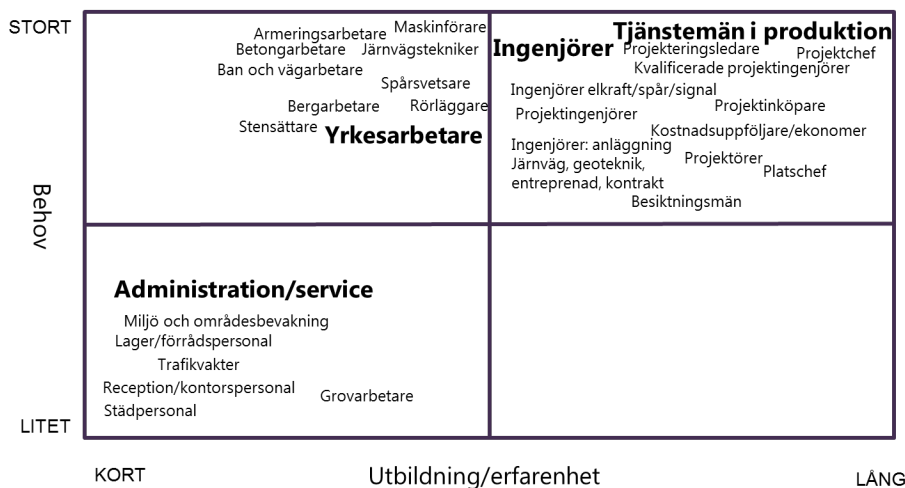
Branschens kompetensbehov

Byggkonjunkturen är stark och antalet sysselsatta inom bygg och anläggning bedöms öka under både 2015 och 2016. Bygg- och anläggningsbranschen har vuxit stadigt sedan början av 2000-talet, från drygt 200 000 till drygt 300 000 sysselsatta personer i Sverige. Det troliga är att branschen behöver växa ytterligare för att klara de politiska satsningarna. Ska branschen klara de politiska målen om 250 000 bostäder, energieffektivisering av befintliga bestånd och satsningar på infrastruktur, så behövs en mycket kraftig tillväxt i branschen, vilket innefattar arbetskraft från andra länder och radikalt effektiviserad produktion.

Arbetsgivarna upplever problem med att rekrytera utbildad och erfaren arbetskraft till ett flertal yrken. I många yrken är antalet yrkesarbetande relativt lågt, till exempel kranförare, vilket innebär att bristen är liten mätt i antal personer, men ändå i högsta grad bekymmersam för arbetsgivarna.

Efterfrågan på byggnadsarbetare ökar som en följd av den starka byggkonjunkturen, samtidigt som tillgången på utbildad arbetskraft är för liten inom många yrken. För så gott som samtliga yrken inom bygg och anläggning väntas det bli liten, eller mycket liten konkurrens om jobben under de kommande åren. För färdigutbildade yrkesarbetare med erfarenhet blir jobbmöjligheterna goda. Allra mest gynnsam blir situationen för golvläggare, VVS-montörer och betongarbetare. För grovarbetare inom bygg och anläggning väntas en fortsatt mycket hård konkurrens om jobben. Det ökande byggandet medför förvisso en ökad efterfrågan även på grovarbetare, men utbudet av arbetskraft inom denna yrkeskategori blir fortsatt stort eftersom det är ett arbete utan några särskilda krav på utbildning.

I figuren nedan visas en schematisk bild över bygg- och anläggningsbranschens kompetensbehov. Tjänstemän i produktion, ingenjörer och kvalificerade yrkesarbetare är mycket eftertraktade på den svenska arbetsmarknaden. Mindre efterfrågade är administrations- och servicetjänster samt okvalificerade yrkesarbetare.



Kompetensbehovet som beskrivs är det behov som finns idag och kan komma att ändras framöver när ekonomin och branschen utvecklas.

Utländska respektive svenska entreprenörers kompetensbehov

Trafikverket har undersökt om det finns några skillnader mellan vilka kompetenser som utländska respektive svenska leverantörer anser sig behöva. Utländska leverantörer ser olika behov av kompetens. En leverantör ser inget behov av yrkesarbetare på den svenska arbetsmarknaden, vilket beror på att utländsk arbetskraft används i stor utsträckning. En annan utländsk leverantör ser en stor möjlighet att ta in arbetskraft som den inte vanligtvis sysselsätter i kontraktet, att detta inte görs i den löpande verksamheten beror på tidsaspekten, viljan och kapaciteten. De svenska leverantörerna upplever främst brist på följande yrken: projektchef, platschef, projektinköpare, projekteringsledare, betongarbetare, ledare i produktionen, projektingenjörer samt specialiserade tekniker av olika slag. Gemensamt för de svenska leverantörerna är att de inte har behov av mindre kvalificerad arbetskraft utan behovet är specifik kompetens. Yrkesarbetare är i dag välutbildade och måste uppfylla många krav på behörigheter och utbildningar.

Ökad konkurrens och globalisering kräver ökat fokus på socialt ansvarstagande

Den stora volymen av Trafikverkets upphandlingar finns i bygg- och anläggningsbranschen, som sysselsätter både akademiker och yrkesarbetare. En mindre volym av verkets upphandlingar, cirka 3 miljoner årligen, är konsultupphandlingar vilka primärt sysselsätter akademiker med hög utbildning och kompetens. I entreprenader med kontraktformen *totalentreprenad* anlitar entreprenören konsulter varpå konsultkontrakt återfinns inom vissa entreprenadkontrakt. Både sysselsättningsbehov i entreprenadkontrakt och konsultkontrakt kan hänföras till de beskrivna kompetensbehoven i branschen. Dock har entreprenadkontrakten oftast en mer spridd kompetensförsörjningsbild med både mindre och mer kvalificerad personal, medan konsultkontrakten nästan uteslutande sysselsätter högkvalificerad personal. Trafikverket måste ta hänsyn till detta när det är tydligt att en majoritet av de som är arbetslösa har en lägre kompetensprofil. Förutsättningar för att ställa sysselsättningskrav samt valet av krav kommer att se olika ut för de två kontraktstyperna.

Konsultföretag söker alltmer kompetens till avsevärt lägre kostnad genom att förlägga arbetet utanför Sverige, till följd av den ökade konkurrensen och globaliseringen inom branschen. Detta gäller även i viss utsträckning entreprenadföretag som dock i betydligt högre utsträckning behöver utföra arbetet på plats i Sverige. Kompetens och resurser hämtas från bland annat Polen, Indien och Thailand, vilket skapar minskad efterfrågan på specifikt ingenjörer med ingen eller begränsad erfarenhet. Detta påverkar även efterfrågan på nyutexaminerade ingenjörer i Sverige samt ingenjörer med liten erfarenhet. På 20 år har anläggningsbranschen i Sverige gått från att vara i egen regi hos dåvarande Vägverket och Banverket till att vara en del av en global sektor. Det har inneburit att Sverige får tillgång till ny kunskap och kompetens samtidigt som konkurrensen ökar och vinstmarginalerna har minskat. Trafikverket ser positivt på detta, samtidigt som verket ser allvarligt på riskerna med detta. Därför ökar verket insatserna för uppföljning av sociala krav i upphandling för att säkerställa att konkurrensen sker på justa villkor.

Trafikverkets kompetensbehov

Möjligheterna att rekrytera önskad kompetens varierar över landet. Utbildningskraven på dem som i huvudsak rekryteras till Trafikverket i dag ligger på högskolenivå. De yrkeskategorier som är svårast att rekrytera till Trafikverket är specialiserade ingenjörer inom järnväg, kvalificerade inköpare, lantmätare, markförhandlare, seniora testledare, projektledare för alla trafikslag, elkraftsspecialist, jurister, projektingenjörer, projektledare för utvecklingsprojekt, specialister HSQ, specialister geoteknik, brotekniker, specialister inom ban-, signal, el- och teleteknik, it-arkitekter, signaltekniker, it-strateger, seniora personer inom it samt seniora projektledare.

Åtgärder som har vidtagits för att fylla kommande behov inom Trafikverket

Trafikverket tar i dag ett stort ansvar i sysselsättningsfrågan genom att jobba systematiskt med kompetensförsörjning och olika sysselsättningskapande initiativ. Följande initiativ pågår och ska fortsätta i Trafikverket:

1. Korta vägen

Ett mångfaldsperspektiv där arbetslösa med rätt kompetens har erbjudits praktikplats. Det är framför allt inom Stockholmsområdet detta har genomförts, vilket har resulterat i två möjligheter till praktik.

2. Praktikantprogram för personer med funktionsnedsättning

Denna möjlighet har erbjudits till 8 personer med funktionsnedsättning. Det har resulterat i två visstidsanställningar där en har pågått under sommarmånaderna och där en pågår under 1 år.

3. Sommarjobb

Trafikverket erbjuder varje år sommarjobb, och under 2015 var det över 2 000 ansökningar till 250 jobb över hela landet. Inriktningen på jobben är varierande beroende inom vilket verksamhetsområde anställningen är placerad. Några av sommarjobben är av enklare karaktär som inte kräver någon längre utbildning utan enbart en kortare inskolning. Flera av sommarjobben har gått till studenter vid högskolor eller universitet utifrån eftersökta behov. I några fall har sommarjobben lett till visstidsanställning, men i de flesta fall leder de inte till någon direkt anställning men däremot ger det studenterna arbetslivserfarenhet.

4. Praktikplatser, examensarbeten, Tekniksprånget (IVA)

Trafikverket sysselsatte 64 praktikanter under 2015, främst inom verksamhetsområdena Stora projekt, Investering, Underhåll och Planering. Praktik ger studenter möjligheten att få inblick i och bli en del av verksamheten. Trafikverket skriver om möjligheterna att praktisera, att skriva examensarbete och om sommarjobb på sin webbplats. Där anges förslag på områden som kan vara intressanta att belysa i ett examensarbete. Trafikverket har vid flera orter upparbetat samarbete med universitet och högskolor. Förfrågan om praktikplatser och examensarbeten kommer oftast från praktikanter och studenter.

Tekniksprånget är ett praktikprogram för avgångselever under 21 år som är behöriga att söka en ingenjörutbildning. Genom att presentera en modern och uppdaterad syn på ingenjörer vill verket inspirera fler ungdomar att söka ingenjörutbildningar. Tekniksprånget drivs av Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) på uppdrag av Skolverket.

Varje termin tar flera verksamhetsområden emot praktikanter som får handledare och stimulerande arbetsuppgifter. Tidigare "Tekniksprångare" har gjort undersökningar, arbetat med självständiga projekt och fått ta del av vad det innebär att jobba inom en teknisk organisation.

5. Traineer

Varje år anställer Trafikverket cirka 15 traineer som har högskoleexamen. Rekryteringsprocessen är omfattande, där Trafikverket tar hand om över 2 800 ansökningar och träffar 180 kandidater som blir intervjuade. De som går vidare blir testade och djupintervjuade samt får presentera en uppgift och sig själva för en rekryteringsgrupp. Det är Trafikverket som initierar hela rekryteringen.

6. Studiebesök för gymnasieelever

Trafikverket genomför i hela landet studiebesök för gymnasieelever hos sina entreprenörer vid olika byggprojekt för att skapa intresse för bygg- och anläggningsbranschen. Studiebesöken genomförs inte med regelbundenhet utan när det är möjligt från båda parter sida.

7. Academic Work

Trafikverket har ett bemanningsavtal med Academic Work som gäller projektingenjörer, samhällsplanerare och utredare. Det är ett sätt att få in personer med ingen eller liten arbetslivserfarenhet.

8. KIA – Kompetensförsörjning inom anläggningsbranschen

KIA:s mål är att stärka den anläggningsinriktade utbildningen och motivera fler att utbilda sig för en yrkeskarriär inom anläggningsbranschen. Nätverket KIA arbetar främst med att öka intresset för anläggning och infrastruktur hos studerande och på så sätt säkra den framtida kompetensförsörjningen till anläggningsbranschen. Branschen har redan i dag brist på utbildad arbetskraft med kompetens inom anläggning. Detta gäller alla nivåer, från yrkesutbildningen i gymnasiet till civilingenjörer och forskare.

Arbetet i KIA sker i första hand regionalt och i nära samverkan med skolor med anläggningsinriktad utbildning. Det finns också en stödjande nationell arbetsgrupp som bidrar med informationsmaterial och skapar forum för erfarenhetsutbyte mellan de regionala arbetsgrupperna. På alla bygginriktade utbildningar i gymnasieskolan, yrkeshögskolan och högskolan ska eleverna få information, inspiration och möjlighet att tillägna sig kompetens inför en kommande yrkeskarriär i anläggningsbranschen.

9. Trafikverket ingår i flera konstellationer för att öka intresset för samhällsbyggnad och infrastruktur samt hitta nya lösningar.

Sustainergies Cup

Trafikverket deltar som partner i Sustainergies Cup för att få innovativa lösningar och nya förslag för att möta våra strategiska utmaningar inom miljö och hållbarhet. Det är ett led i vårt arbete med samhällsutveckling, att inom ramen för forskning och innovation hitta nya lösningar på dagens och morgondagens utmaningar. På så sätt skapas bra kontakter med hållbarhetsintresserade studenter och möjlighet att kunna använda de lösningar som kommer fram.

Future City

Future City är tävlingen för elever i grundskolan som vill bli framtidens samhällsbyggare. Trafikverket är en av arrangörerna bakom Future City, tävlingen där grundskola och näringsliv möts och bygger framtidens hållbara stad. Varje år agerar elever i årskurs 6–9 samhällsplanerare, ingenjörer, arkitekter, byggare och förvaltare. Future City är tänkt att kunna integreras i undervisningen som en röd tråd mellan olika ämnen som bild, NO, fysik, SO, samhällskunskap, slöjd, svenska och teknik. I Future City möts skola och näringsliv och bygger framtidens stad tillsammans. Ett exempel på detta är att tävlingslagen har möjlighet att få stöd av en mentor från näringslivet.

Framtidsvalet

Framtidsvalet är en informationsturné i skolorna där flera företag och organisationer finns med för att inspirera och informera om olika utbildningar och yrken. Inspiratörerna visar filmer från olika verksamheter och berättar om olika yrken och de krav som ställs för olika inriktningar. Informationen riktas till elever, studievägledare och föräldrar.

Arbetsmarknadskunskap Dalarna

Arbetsmarknadskunskap Dalarna är ett koncept där kommunikatörer går ut i skolorna för att inspirera och informera ungdomar om de möjligheter som finns på Dalarnas arbetsmarknad. Trafikverket deltar i projektet. Konceptet vänder sig till elever från årskurs sju på grundskolan till sista året på gymnasiet samt deras lärare och föräldrar.

Järnvägmuseet får hjälp att digitalisera sin bildskatt av personer i fas 3

En ideell verksamhet i form av "Järnvägmusei vänner" har sedan januari 2011 i samarbete med Arbetsförmedlingens fas 3 arbetat med digitalisering av Trafikverkets Järnvägmuseums bildskatt. Det har resulterat i över 130 000 sökbara bilder, arvodesstater och föremål på www.samlingsportalen.se. Det har varit ett flertal personer, från Arbetsförmedlingens register, som under 6 till 18 månader jobbat med digitaliseringen. Detta har in sin tur resulterat i att ett 20-tal personer fått nystartsjobb.

Exempel på yrkesutbildningar med specifik inriktning

Branschföretagen önskar att kompetensen höjs hos elever som kommer från gymnasieskolan och eftergymnasiala skolor. Flera företag inom branschen har skapat och byggt upp egna utbildningsorgan. Det finns också många utbildningsföretag som är en part i att bibehålla och höja kompetensen inom branschen.

Trafikverket har Järnvägsskolan, som från och med oktober 2015 bytte namn till Trafikverksskolan, där inriktningen främst är mot järnväg och väg. I samarbete med Lunds tekniska högskola har det byggts flera olika utbildningar, och en av dem är järnvägsingenjör på filosofie kandidatnivå. Vidare håller Trafikverksskolan på att bygga upp en eftergymnasial utbildning tillsammans med Ängelholms kommun, där elever

som läser teknisk utbildning har möjlighet att bygga på ett fjärde år och därmed bli gymnasieingenjörer inom järnväg.

Flera företag inom branschen har egna utbildningsorgan där inriktningarna är mot yrkesområdet bygg och anläggning. Målgruppen för flera av deras utbildningar är ungdomar som har gått ut grundskolan och de som har gått ut gymnasieskolan. Det sker också samarbeten med Arbetsförmedlingen i utbildningar för arbetslösa, för funktionshindrade och för personer från andra länder.

Inom konsultsidan är inriktningen mot högskolor och universitet. Det som saknas i dagens många akademiska utbildningar är, enligt branschrepresentanter, praktikperioder. Dessa är viktiga för att studenterna snabbare ska kunna komma in på arbetsmarknaden, kunna förstå arbetet, veta om det är rätt inriktning som de har sökt sig till samt kunna ta till sig teorin på ett annat sätt när den kopplas till verkligheten.

Det är viktigt att samtliga utbildningar är anpassade till de behov som finns och inte släpar efter några år. Kandidaterna som kommer ut är mer anställningsbara om de har den kompetens som eftersöks. Kompetensutveckling kommer att vara en stor framgångsfaktor. De företag som jobbar konkret med att utveckla sin personal kommer att vara de mest attraktiva. Detta innebär också att utvecklingsåtgärder som genomförs kommer att vara mycket viktiga och efterfrågade. För att det ska fungera måste utbildningsväsendet vara mycket flexibelt för att kunna matcha den direkta efterfrågan och den mer strategiska efterfrågan.

Sysselsättningskrav och möjligheter

Praktikanter

En praktikant har inget anställningsförhållande till företaget där praktiken sker. Däremot har praktikanten möjlighet att göra bra ifrån sig så att en framtida anställning kan bli aktuell. Praktik som Arbetsförmedlingen beslutar om kan vara längst sex månader. När denna period är avslutad har den arbetslöse inte möjlighet att genomföra en ny praktikperiod inom samma område. När det gäller arbetspraktik är praktikanten försäkrad via Kammarkollegiet, men likställd med anställd när det gäller arbetsmiljölagen. Det kan vara svårt att få ut praktikanter till företag. Skälen som anges kan vara att tiden inte finns, att handledare inte har möjlighet, att det går bra men vid en annan tidpunkt och så vidare

Lärlingar

En lärling lär sig genom studier och praktik för att sedan bli anställd som lärling och då med en provanställning inom företaget. Lärlingsformen är en utbredd och fungerande rekryteringsbas. I flera av de yrkeskategorier som nämns i rapporten fungerar det att bedriva lärlingsverksamhet, men i några fungerar det inte eftersom kompetens och säkerhet går före.

Subventionerad anställning

En subventionerad anställning är en anställning där hela eller delar av lönekostnaden betalas av någon annan än arbetsgivaren. Fem av de nuvarande formerna av subventionerade anställningar riktar sig till personer med sådan funktionsnedsättning som innebär nedsättning i arbetsförmågan. Dessa är lönebidrag, skyddat arbete hos

offentlig arbetsgivare, utvecklingsanställning, trygghetsanställning och skyddat arbete vid Samhall. Samhall är inte ett arbetsmarknadspolitiskt program och redovisas därför endast i delar i det följande. De övriga tre generella subventionerade anställningarna är särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb som riktar sig till nyanlända invandrare som kombinerar arbete med studier i svenska, särskilt anställningsstöd inom jobb- och utvecklingsgarantin samt nystartsjobb/särskilt nystartsjobb som riktar sig till personer som varit utan arbete en längre tid, men även nyanlända. Även nystartsjobbet har en särställning bland de subventionerade anställningarna eftersom det utgör en rättighet, det vill säga ger rätt till stöd för arbetsgivare som anställer personer som uppfyller villkoren. För övriga subventionerade anställningar fattas beslut om stöd utifrån en behovsprövning.

När det gäller subventionerade anställningar undantas särskilt anställningsstöd, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare samt utvecklingsanställning från lagen om anställningsskydd (LAS). Lönebidrag, trygghetsanställning och nystartsjobb omfattas däremot av LAS.

Risker och ansvar

Deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program omfattas av personskade- och grupplivförsäkringar. I vissa fall kan även ersättning för skador som har orsakats av deltagare i ett program betalas med allmänna medel till arbetsgivare eller anordnare. Försäkringsskydd och skadeersättningsansvar gäller hos den anordnare eller arbetsgivare som Arbetsförmedlingen har anvisat deltagaren till. En vidareplacering kan betyda att försäkringsskyddet och myndighetens skadeersättningsansvar inte längre gäller. När det handlar om en anställning är arbetsgivaren ansvarig för att teckna försäkringar och erbjuda kollektivavtalade förmåner. Ett eventuellt rehabiliteringsansvar vid arbetstagares sjukdom åligger alltid arbetsgivaren. Om arbetsgivaren tar in en person som har nedsatt arbetsfunktion kan arbetsgivaren få kompensation för personens nedsatta arbetsförmåga. Statistik visar att personer som har haft en tidigare sjukdomsbild är mer plikttrogna än snittet och de löper inte högre risk än andra att bli sjuka på nytt⁷.

Återanställningsrätt

Ett företag kan inte erbjuda en anställning genom sysselsättningskrav om det finns personer med företrädesrätt. När det gäller praktikplats är det tillämpligt, men praktiken bör lämpligen innefatta arbetsuppgifter som inte direkt motsvarar ett arbete som personen som har återanställningsrätt hade kunnat utföra, detta för att undvika konflikt med arbetsrättsliga regler och avtal. Trafikverket måste i kravställning säkra likabehandlingsprincipen vilket kräver ytterligare utredning kring arbetsrättsliga aspekter.

⁷ Arbetsförmedlingen, 2015-11-06

6. Omvärldsanalys

Forskningsöversikt

Företagsekonomen Magnus Frostensson och Emma Sjöström gjorde på uppdrag av Upphandlingsutredningen 2010 (*Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*, SOU 2013:12) en genomgång av forskningslitteraturen om förekomsten och effekterna av att ställa sociala krav i offentlig upphandling. Resultatet av översikten redovisades i rapporten *Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling*. Genomgången fokuserar på statliga och kommunala organisationers möjligheter och erfarenheter av att ställa sociala krav i offentliga upphandlingar. Rapporten visar både på bristen av och svårigheterna med att identifiera empiriska data som beskriver effekten av sociala krav i upphandlingar. En väsentlig slutsats av forskningsgenomgången är att effekterna av offentlig upphandling som styrmedel för att uppnå sociala mål är knapphändigt utforskade. Även om det finns en ganska omfattande litteratur om hållbar upphandling, främst på miljöområdet, är den sällan empiriskt effektmätande.

Det kan noteras att någon klar och tydlig definition av social hänsyn inte finns fastslagen i lag eller i rättspraxis. Europeiska kommissionen har gett ut en publikation, *Socialt ansvarsfull upphandling – En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*, där socialt ansvarsfull offentlig upphandling (SRPP, Socially Responsible Public Procurement) definieras som ”upphandlingsaktiviteter som tar hänsyn till en eller flera av följande sociala aspekter: sysselsättningsmöjligheter, anständigt arbete, överensstämmelse med sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter, social integration (inbegripet personer med funktionshinder), lika möjligheter, utformning som ger tillgänglighet åt alla, beaktande av hållbarhetskriterier, frågor om etisk handel och ett bredare frivilligt iakttagande av företagens sociala ansvar (CSR), samtidigt som principerna i EUF-fördraget och upphandlingsdirektiven efterlevs”.

Social hänsyn kan avse dels sådana krav som ska garantera att leverantören uppfyller sina lagliga skyldigheter (till exempel arbetsmiljökrav och respekt för anständiga arbetsvillkor), dels sådana krav och villkor som går längre än vad lagstiftningen kräver (till exempel sysselsättningskrav och krav som syftar till att bidra till social integration). Att det finns ett tydligt socialt syfte är enligt Konkurrensverket avgörande för om ett krav eller villkor ska betecknas som just ett socialt krav eller villkor⁸.

Exempel på sysselsättningskrav i offentlig upphandling

Nedanstående exempel på upphandlingar där sysselsättningskrav ställt har tagits fram genom en översiktlig litteraturgenomgång. Upphandlingarna avser verksamheter inom många områden men domineras av bygg- och anläggningsarbeten. Det som presenteras är exempel, och redogörelsen gör inga anspråk på att vara varken komplett eller representativ. Huruvida upphandlingarna är helt förenliga med upphandlingslagstiftningen har inte närmare granskats.

Storbritannien tycks vara det EU-land som är mest aktivt när det gäller att använda hållbarhetskrav vid offentlig upphandling. Vanligast är det vid lokala upphandlingar

⁸Arbets- och anställningsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal vid offentlig upphandling, 2015:6, Konkurrensverket

gjorda av lokala eller regionala myndigheter, där man vill utnyttja möjligheten att skapa ekonomisk utveckling lokalt, samtidigt som man vill gynna sociala målsättningar. Det handlar ofta om att kontraktera frivilligorganisationer eller sociala företag. Så kallade *community benefit clauses* förekommer vid offentlig upphandling, vilka kan handla om att de kontrakterade företagen ska åta sig att exempelvis anställa arbetslösa och genomföra utbildningsinsatser eller stadsutvecklande åtgärder. Många kommuner har också ställt krav på ett aktivt arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter. Sedan en tid har alla offentliga myndigheter i Storbritannien ett ansvar för att proaktivt främja lika rättigheter och möjligheter bland befolkningen – även i sina upphandlingar.

I England var staden Nottingham en av de första lokala myndigheterna att ställa sysselsättningskapande krav i sina lokala upphandlingar inom bygg- och anläggningsprojekt. Detta arbete påbörjades redan under början av 1990-talet. Under åren har man utvecklat rutiner för att få in kontraktbundna åtaganden om lokala anställningar och utbildning i sina entreprenadupphandlingar. Staden har också utvecklat leverantörsmarknaden med till exempel utbildningsprogram och jobb-matchning. Man har också gjort speciella insatser för att skapa arbetstillfällen i områden med stort utanförskap. Hittills har man i Nottingham främst ställt sociala krav inom bygg- och anläggningskontrakt. Liknande verksamhet finns också i Birmingham, Manchester, Leeds och en mängd mindre kommuner.⁹

Från Skottland finns ett flertal projekt beskrivna och utvärderade av den skotska regeringen¹⁰

Glasgow Housing Association (GHA) förvaltar drygt 80 000 bostäder som förmedlas via kommunernas socialförvaltningar. GHA planerar att de närmaste 30 åren investera 2,9 miljarder pund i sitt fastighetsinnehav. I sin upphandlingsstrategi har man bland annat angett som mål att man ska försöka maximera anställningar och utbildningsplatser i GHA:s närområde. Vid upphandlingar ställer GHA bland annat dessa krav:

- Samtliga nyanställningar (även hos underentreprenörer) ska lämnas till en arbetsförmedling anvisad av GHA.
- 10 procent av utförd arbetstid (mätt i personarbetsveckor) ska utföras av unga som har svårt att komma in på arbetsmarknaden och som går utbildningsprogram godkända av GHA.
- Motsvarande 5 procent av arbetstiden (mätt i personveckor) ska vara tillgänglig för oavlönade praktikplatser.

Dessa krav används sedan vid utvärderingen av anbud. Vid utvärderingen av effekterna av upphandlingarna visade det sig att första halvåret 2006 hade 14,6 procent av levererad arbetstid utförts av personer som tidigare haft svårt att komma in på arbetsmarknaden. Entreprenörerna hade nyrekryterat 297 personer under perioden,

⁹ Macfarlane, Richard, Cook, Mark: *Achieving community benefits through contracts. Law, policy and practice. The policy press. 2002.*

¹⁰ The Scottish government: *Community benefits in public procurements. 2008*

vilket är en ökning av arbetsstyrkan med 31 procent. Av de nyrekryterade var 47 procent lärlingar eller traineer.

Den brittiska regeringen har varit mer försiktig med att ställa sociala krav i upphandlingar än vad man varit inom lokala och regionala myndigheter i England, Wales, Skottland och Nordirland, eller inom stora regionala förvaltningar och kommuner. Men det finns också projekt i London ledda av en offentlig myndighet, som OS-stadion och Crossrail samt tunnelbaneutbyggnaden Jubilee Line, där det har funnits krav på anställning och utbildning i kontrakt. Kontrakten kan till exempel kräva att ungefär 8 procent av dem som entreprenören anlitar måste vara sådana som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. I kontrakten kan det också ingå att dessa ska rekryteras från en viss namngiven arbetsförmedling.

Det är viktigt att lyfta fram att det i Storbritanniens bygg- och anläggningsbransch finns en större mängd mindre kvalificerad personal än i Sverige, bland annat på grund av en historisk brist på investeringar i forskning och utveckling jämfört med i Sverige. Mycket manuellt arbete sker fortfarande i deras entreprenader, vilket Sverige i större utsträckning har rationaliserat bort. Produktivitet och innovation är generellt sett en svaghet i Storbritanniens bygg- och anläggningsbransch. De har även en mindre reglerad arbetsmarknad.

Crossrail

Projektet

Crossrail är ett av Europas största nu pågående infrastrukturprojekt. Det startades i maj 2009 och beräknas bli klart under 2018. Crossrail är en järnvägsförbindelse som binder samman flygplatsen Heathrow i västra London med centrala London och östra London samt Canary Wharf (Docklands). Större delen av järnvägsförbindelsen är via två parallella enkelspåriga järnvägstunnlar om 21 kilometer vardera.¹¹

Projektet genomförs av Crossrail Ltd som är ett dotterbolag till transportmyndigheten Transport for London. Crossrail Ltd har cirka 500 anställda. Det finansieras gemensamt av Transport for London och brittiska regeringen. En del av finansieringen tas också från framtida avgifter, för trafikeringen av Crossrail samt från företag för fastighetsutveckling längs sträckningen. Totalkostnaden för projektet är beräknad till 14,8 miljarder pund (cirka 190 miljarder kronor).

Kontraktkraven på sysselsättning ställs i kontrakt som överstiger 3 miljoner pund. För varje 3 miljoner pund som kontraktet omfattar krävs en reserverad plats. Hälften av de skapade platserna ska gå till en lärling eller ett nystartsjobb (valbart). Resten av platserna kan gå till nyexaminerade personer och praktikanter eller vara ämnade för kompetensutveckling för befintlig personal. Crossrail har haft en målsättning att personerna ska komma från den lokala arbetsmarknaden.

Business case

I sitt business case (juli 2010, reviderad juli 2011) beskrivs projektet och de mål som satts. När det gäller sysselsättning nämns följande:

¹¹ www.crossrail.co.uk

- Uppemot 14 000 personer kommer sannolikt att som mest arbeta inom Crossrail. Cirka 1 000 nya arbetstillfällen kommer att skapas för drift och underhåll av den färdiga järnvägsanläggningen. Ytterligare arbetstillfällen skapas hos leverantörer till projektet under byggtiden samt hos företag som levererar service till Crossrails anställda.
- Crossrail ska lämna efter sig ett arv av kompetensutveckling. Crossrail har ett kompetensutvecklingsprogram som innebär att man fokuserar på att inspirera framtida talanger, utveckla den lokala arbetsmarknaden, utveckla företagets kompetensbas och behålla en hög säkerhet.
- Crossrails sträckning går genom några av Londons mest slitna och eftersatta områden. I mars 2010 skrev Crossrail ett MOU¹² med den statliga brittiska arbetsförmedlingen Jobcentre Plus som beskriver hur parterna ska samarbeta för att skapa jobbfärdiga kandidater för lediga jobb hos entreprenadföretagen.
- Projektet har även jobbat med initiativ som handlat om att få in fler kvinnor i branschen, tidigare kriminella samt tidigare soldater.
- Crossrail ska också utveckla en *Tunneling and Underground Construction Academy* tillsammans med industrin, för att erbjuda utbildning och certifiering inom underjordskonstruktionsarbete. Detta ska möjliggöra att utbildade studenter kan ta jobb inte bara inom Crossrail, utan i andra tunnelprojekt i Storbritannien eller utomlands, nu eller i framtiden.
- Crossrail ska skapa minst 300 lärlingsjobb inom projektet under dess löptid.

Resultat så långt (hösten 2015)

- 4 312 nya jobb har skapats i projektet, och 94 procent tillsattes från den lokala arbetsmarknaden. 20 procent av dessa var tidigare arbetslösa.
- Över 486 lärlingsjobb har skapats hittills. 26 procent av platserna ingick i underleverantörers åtagande, resterande i huvudleverantörens¹³.
- *Tunneling and Underground Construction Academy* har bidragit till att nya kvalifikationer och säkerhetsstandarder tillkommit inom hela industrin.
- 1 600 arbetslösa personer har hittills genomgått utbildningar.
- Samarbetet med Jobcenter Plus innebär att nya jobb annonseras effektivt och att kompetenta kandidater snabbt kan komma in i nya roller.

När arbetslösa personer har erbjudits möjlighet i projektet har de under ett par veckor fått delta i Crossrail TUCA-utbildning, som har omfattat främst säkerhetsrelaterade- och praktiska utbildningar. Fokus för de arbetslösa har varit att förbereda dem för en

¹² Memorandum of understanding.

¹³ Besök hos Crossrail 2015-11-04

praktikplats, skapa ett utvecklingsprogram samt följa upp efteråt så att sysselsättningen inte bara blir tillfällig.

Framgångsfaktorer i sysselsättningsinitiativet har varit tydligt ledarskap från projektchefen, bra med resurser som hanterar socialt ansvarstagande i leverantörens organisation, tid till god planering innan sättnings av skapade platser samt effektiv prestationsuppföljning från beställaren¹⁴.

Järnvägsprojektet High Speed 2, höghastighetsjärnvägen mellan London och Leeds/Manchester, planerar för ett liknande upplägg och uppskattar att cirka 2 000 lärlingsplatser kommer att skapas inom bygg- och anläggningsdelen av projektet under projekttiden 2017–2026. Ett speciellt *National Collage for High Speed Rail* kommer att skapas i Birmingham för att svara för utbildning av nästa generations ingenjörer för höghastighetsjärnvägar.¹⁵

Nederländerna

Staden Rotterdam genomgår som många andra europeiska städer en utveckling från en industri- och handelsstad till en modern storstad. Detta skifte har gjort att stadens arbetslöshet har permanentats på en hög nivå.

Redan 1996 började staden Rotterdam titta på alternativ för hur man skulle kunna arbeta med upphandlingar. Där, som i de flesta städer, utförs fler och fler av kommunala uppgifter av företag som utför tjänsten på entreprenad efter att ha vunnit en upphandling. Man undersökte hur man kunde ställa sociala krav på företagen som utför arbeten, säljer tjänster och förser staden med varor, med hänsyn till både nationell lagstiftning och EU-rätt. Det förslag som till slut genomfördes är den så kallade femprocentsregeln.

Grunden för idén är att i alla upphandlingar på minst 225 000 euro (cirka två miljoner kronor) ska minst fem procent av kontraktets totala värde gå till att skapa arbeten för människor som lever på bidrag. Sedan 2009 ingår detta i stadens alla offentliga upphandlingar. Resultaten är långt över förväntan. Sedan 2003 har det skapats mellan 400 och 450 arbetstillfällen per år för de tidigare arbetslösa.

Norge

I Norge finns en särskild handlingsplan för miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling. Målet är att anskaffningar i offentlig sektor bland annat ska ske med respekt för grundläggande arbetsrättigheter och mänskliga rättigheter. Etiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling ska, enligt handlingsplanen, bidra till en mera effektiv offentlig sektor samt ett konkurrenskraftigt företagsklimat. I arbetsplanen anges bland annat att regeringen ska säkerställa att det tas fram konkreta krav på prioriterade produktgrupper.

Danmark

Den danska regeringens senaste handlingsplan för verksamheters samhällsansvar är från 2012. Handlingsplanen betonar respekten för mänskliga rättigheter som en viktig

¹⁴ Ibid.

¹⁵ www.gov.uk/government/organisations/high-speed-two-limited

del av företagens sociala ansvar. Handlingsplanen består av totalt 20 initiativ, varav 6 gäller offentlig upphandling. Den danska regeringen anser att socialt ansvar handlar om att säkerställa att tillväxt och ansvar går hand i hand samt att detta skapar gemensamma värden för både företagen och samhället.

I den danska regeringens *Strategi for intelligent offentlig indkøb* från 2013 anges att hållbarhet är en av tre överordnade målsättningar för offentliga inköp. Hållbarhet ska uppnås genom miljö- och energikrav och utveckling av gröna lösningar. Man bör även ta ett samhällsansvar och social hänsyn genom exempelvis sociala villkor och villkor för arbetet.

Danmark har en relativt omfattande erfarenheter av sociala klausuler inom offentlig upphandling, bland annat i form av en satsning på praktikplatser för studenter och lärlingar. År 2011 tillsatte den danska regeringen en arbetsgrupp för att studera hur sociala klausuler kan användas för att öka antalet praktikplatser. Arbetsgruppen skulle bland annat analysera de rättsliga ramarna och vilka utbildningsområden som är mest relevanta, och även analysera konkreta exempel från verkligheten. De praktiska erfarenheterna visar att regeringens satsning har resulterat i utvecklingen av ett antal typer av sociala klausuler i form av kontraktsvillkor för att anställa lärlingar. Vid sidan av detta har det också utvecklats frivilliga lösningar, exempelvis partnerskapsavtal.

Sverige

Uppsalahem har ett ramavtal med bygg- och anläggningsföretagen NCC, Peab och Skanska där det finns en klausul om socialt ansvarstagande. Bolagen förbinder sig att ta mot praktikanter i alla pågående projekt som beställts av Uppsalahem. Uppsalahem upphandlar årligen nyproduktion till ett sammanlagt värde om nästan en miljard kronor. Projekten ska fördelas lika mellan de tre företagen och sker i partnering/samverkan.

I Örebro har det kommunala bostadsbolaget ÖBO jobbat med ett projekt kallat "Mitt gröna kvarter", senare följt av "Det gröna Vivalla". Det har sedan följts av ett projekt som nu kallas Boendebyggarna. Projektet är en arbetsmarknadssatsning som innefattar ÖBO, entreprenörer i projektet, företagare och Arbetsförmedlingen. Konceptet går ut på att hitta arbetssökande i bostadsområdet Vivalla som ska kunna få praktik inom projektet och delta i förändringsarbetet i sin egen boendemiljö. Kravet för att delta är att man bor i Vivalla och söker jobb. Under 2012 gjorde ÖBO en upphandling där entreprenörer bjöds in att lämna pris på renovering av delar av Vivalla. I upphandlingen ställdes krav på att den entreprenör som vann upphandlingen även skulle driva ett arbetsmarknadsprojekt. Skanska tilldelades kontraktet och presenterade ett förslag på hur de, tillsammans med ÖBO, skulle genomföra boendebyggarprojektet. Målet med praktiken, som är 3–6 månader, är att deltagarna ska få visa upp sig som person och visa sina färdigheter, skaffa ett kontaktnät, skaffa arbetslivserfarenhet och bli motiverade att skaffa sig eller uppdatera en utbildning. Flera av de sökande från arbetsmarknadsdagen har fått praktik och jobbar i projektet. Urvalet av deltagare går till så att entreprenören tillsammans med Arbetsförmedlingen letar fram personer som passar in i de krav som ÖBO ställt i upphandlingen. Kravet på att vara bosatt i Vivalla har senare släppts. I augusti 2015 hade totalt 45 personer fått en praktikplats i projektet och av dessa har 14 personer fått en anställning. Fem personer har genomfört en utbildning under eller i

anslutning till sin praktik. Målet är att 50–80 personer ska få en plats i projektet under 4 år¹⁶.

Göteborgs stad har i sin budget under flera år haft målet att upphandling av tjänster med social hänsyn ska öka. Sedan 2014 finns också ett uppdrag att 50 procent av alla tjänsteupphandlingar ska göras med social hänsyn. Det kommunala Upphandlingsbolaget har utsetts till processägare för målet och för att hålla ihop och driva arbetet. I kommunens budget är ungdomar, utrikesfödda och personer med funktionsnedsättning de målgrupper som det prioriterade målet ska nå. Flera inom dessa grupper har stora problem att komma in på arbetsmarknaden och är därför beroende av försörjningsstöd och andra ersättningsformer för sitt uppehälle. Att fler medborgare får arbete och självförsörjning är givetvis en mycket viktig strategisk fråga för staden. Sociala hänsyn i stadens upphandlingar ska därför ses som ett verktyg för att uppnå detta mål. Ett pilotprojekt för sociala hänsyn i upphandling bedrevs fram till augusti 2015. På grund av att få upphandlingar med sociala krav har genomförts kan man ännu inte se om kraven påverkat kostnadsbilden i upphandlingarna. Fortsatt utvärdering måste innefatta både det affärsmässiga perspektivet samt individ- och samhällsperspektivet. 49 personer fick anställning via projektet Sociala hänsyn under projekttiden 2014–2015. En socioekonomisk analys av projektet antyder att projektet blir lönsamt för kommunens del på några års sikt, även vid en måttlig framgång. Lönsamheten i projektet är stor ur ett långsiktigt perspektiv. En social investering i form av projektet Sociala hänsyn innebär att kommunen kan slippa stora kostnader i framtiden.

Malmö stad har under 2014 arbetat med sociala hänsyn i inköp, under rubriken Hållbarhetslyftet. Hållbarhetslyftet består av delarna *vita jobb-modellen*, *hållbara inköp* samt *sociala hänsyn i inköpsprocessen*. I området sociala hänsyn i inköpsprocessen har det inom Malmö drivits fem pilotprojekt där man under ett års tid i upphandlingar, fyra inom byggområdet och en av städtjänster, ställt långtgående sociala krav. Samtliga av dessa fem upphandlingar innefattade villkor om möjligheten för personer inskrivna hos Jobb Malmö att få arbete. Entreprenörerna inom bygg- och anläggningskontrakten skulle bland annat anställa 2 långtidsarbetslösa under sex månader, förutsatt att kontraktsvärdet översteg 250 000 euro. En utvärdering av pilotprojekten bedömer möjligheten med ett helt utbyggt system i hela Malmö stad till att cirka 250 personer per år skulle kunna ges möjlighet till praktikplats.¹⁷

Botkyrka kommun drev i samarbete med Försäkringskassan, Stockholms läns landsting och Arbetsförmedlingen det så kallade Paraplyprojektet. Myndigheterna samverkade med varandra för att ge ungdomar mellan 16 och 24 år, som inte arbetar eller studerar, ett samlat och individanpassat stöd. Målet med projektet var att minst 40 procent av de ungdomar som deltog i projektet ska studera eller ha ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden när projektet avslutades i juni 2012. Botkyrka kommun genomförde under 2009 en upphandling av drift och underhåll av markanläggningar och markskötsel-entreprenader. Särskilda kontraktsvillkor skulle gälla för delar av entreprenaderna, där Paraplyprojektets traineemodell skulle användas. De särskilda villkoren innebar att entreprenören skulle anställa en ung Botkyrkabo i en traineeanställning under en begränsad tid. Arbetsgivaren skulle få möjlighet att, i samarbete med Paraplyprojektet, välja ut vilken individ som skulle erbjudas anställning. Fem anbud kom in och samtliga

¹⁶ www.obo.se

¹⁷ Malmö stad. Stadskontoret: Slutrapport sociala hänsyn vid inköp och upphandling. Malmö 2014

uppfyllde förfrågningsunderlagets krav. Avtal tecknades med två företag. Projektet har lett till att flera ungdomar fått arbetslivserfarenhet. Det kontrakterade företaget hade vintern/våren 2012 två traineer. En person hade direkt genom traineeplatsen fått anställning, med lönebidrag, på företaget. Projektet har breddats och modellen används i fler upphandlingar. Någon kostnadsutvärdering har inte genomförts.

Slutsatser

Trafikverket har inte funnit någon forskning som utvärderat effekterna av sysselsättningskrav i upphandlad verksamhet. Kommande förslag i rapporten bör utgå från beprövad erfarenhet samt den direkta effekten av antalet personer som sysselsätts. Ett flertal av de exempel som presenterats ovan är små och lokala, och har följaktligen huvudsakligen små och lokala effekter. De har dock tydligt haft en viktig effekt på den lokala arbetsmarknaden, inte minst för de individer som fått utbildning, praktik eller arbete.

De större projekten utanför Sverige torde ge större och mer betydande effekter på arbetsmarknaden, med nya praktikplatser, lärlingsplatser, nya arbetstillfällen, kompetenshöjningar och en ökad rörlighet på arbetsmarknaden.

Det mest relevanta exemplet i omfattning och verksamhet i omvärlden för Trafikverket är Crossrail, där man själv bedömer att man arbetat framgångsrikt och under lång tid förfinat metoderna. Det är viktigt att beakta att Crossrail haft en tydlig inriktning mot lokal arbetskraft och inte mot arbetslösa.

7. Upphandlingar där Trafikverket ställt sysselsättningskrav

Trafikverkets upphandlingsverksamhet

Under 1990-talet etablerades inom dåvarande Vägverket och Banverket interna beställar-utförar-modeller, där produktionen utfördes i egna resultatenheter under bolagsliknande former. Samtidigt påbörjades en successiv konkurrensutsättning av entreprenadverksamheten som sedan 2013 är fullt konkurrensutsatt. Förändringarna genomfördes i syfte att öka effektiviteten. Under 2009 och 2010 överfördes den entreprenadverksamhet som bedrivits i egen regi till bolagen Svevia, Infranord och Vectura som sedermera såldes till Sweco.

I dag upphandlas all entreprenadverksamhet i form av underhåll, projektering och investeringar på en konkurrensutsatt marknad. Detta gör att Trafikverket är en beställarorganisation gentemot anläggningsmarknaden. I den fortsatta utvecklingen strävar verket efter att ytterligare renodla beställarrollen. Syftet att ge mer utrymme för svenska och internationella aktörer att driva utvecklingen av metoder och leverans kvalitet och på så sätt höja produktiviteten på anläggningsmarknaden närmare den nivå som finns inom industrin i dag.

Trafikverket upphandlar årligen entreprenader och tillhörande tjänster för drygt 35 miljarder kronor, vilket är drygt 30 procent av anläggningsmarknaden.

Upphandlingar med sociala krav

Trafikverket ställer i dag en rad krav för att ta social hänsyn i upphandlingarna. Samtliga upphandlingar innehåller bland annat

- Krav på att iaktta Trafikverkets förhållningssätt i etiska frågor och följa Trafikverkets uppförandekod¹⁸.
- Krav på minimilön i nivå med gällande kollektivavtal.
- Krav på dokumenterat arbete mot diskriminering.
- Krav på att bära väl synlig legitimation enligt ID06.
- Krav på att följa kärnkonventionerna utarbetade av FN-organet International Labour Organization.
- Regler om uteslutning från att antas i upphandling samt hävning av kontraktet om inte sociala avgifter och skatter betalas.
- Regler om hävning om inte skyddsföreskrifter, arbetsmiljövillkor eller arbetsmiljölagar följs.
- Krav på att dessa krav ska föras vidare i alla leverantörsled.

För några av de stora projekten (det vill säga över 4 miljarder kronor) finns även följande krav:

- Entreprenören ska vara godkänd för svensk F-skatt eller likvärdigt. Detta verifieras senast vid startmötet.
- På begäran ska anbudsgivare lämna intyg från behörig myndighet avseende fullgjorda åtaganden om socialförsäkringsavgifter och skatt i annat land.
- Avtal ska finnas med Skatteverket om uppföljning av sociala avgifter och skatter.
- Leverantören ska samarbeta med Stockholms stad och Arbetsmarknadsförvaltningen med syftet att ta socialt ansvar genom att skapa arbetstillfällen för arbetslösa.
- Leverantören ska anställa minst en funktionshindrad person i projektet.

Upphandlingar med sysselsättningskrav

Trafikverket har historiskt sett ställt få krav i syfte att gynna sysselsättningen, vilket har varit i enlighet med den renodlade beställarrollen där ansvaret för bemanning har legat på den upphandlade leverantören. I de fall Trafikverket har ställt krav har dessa främst varit inriktade mot att möta en långsiktig kompetensbrist. Exempelvis har Trafikverket

¹⁸ Uppförandekoden inkluderar förhållningssätt gällande korruption, mutor, jäv, karteller, representation och resor, jäv och antidiskriminering.

bekostat viss utbildning av bristpersonal, och i vissa kontrakt har krav ställts på att entreprenören ska tillhandahålla lärlingsplatser. Dessutom har Trafikverket upphandlat ramavtal om bemanning med inriktning mot nyexaminerade ingenjörer i syfte att långsiktigt gynna anläggningsbranschens kompetensförsörjning.

I aktuella upphandlingar finns exempel på sysselsättningskrav som har tagits fram projektvis efter att projekten har inlett samarbeten med kommunala arbetsmarknadsenheter. I de fall sysselsättningskrav har ställts har detta gjorts i kontrakt med höga kontraktsvärden och långa avtalstider. De exempel som finns är projekt Förbifart Stockholm och projekt Västlänken (Göteborg) där lokala samarbeten är etablerade och där det finns kontraktsskrav på samarbete. Projekten har inte i förväg kvantifierat antalet personer som avses bli sysselsatta. Eftersom kontrakten befinner sig i den fasen att någon uppföljning av resultat inte ännu har hunnits med, är det också för tidigt för att avgöra resultaten av kraven.

Eftersom sysselsättningskrav hittills enbart har ställts i kontrakt med höga kontraktsvärden, där det inte är aktuellt att SME-företag (små och medelstora företag) lämnar anbud, har kraven inte haft en direkt påverkan på gruppen. Men det finns en indirekt påverkan eftersom SME-företagen regelmässigt verkar som underentreprenörer i denna typ av kontrakt. Exempel på krav:

Basunderhåll järnväg

AFD.34

Entreprenören ska kunna ta emot lärlingar/ praktikanter dock maximalt 2 stycken samtidigt under hela entreprenadtiden.

Lärlingen/praktikanten ska uppfylla krav enligt nedan:

Lärlingen/praktikanten ska gå på antingen gymnasieskolans yrkesutbildning eller kvalificerad yrkesutbildning inom bygg/anläggning alternativt annan yrkesinriktad gren som entreprenören kan ge lämplig praktik i detta uppdrag.

Lärlingen/praktikanten ska vara i behov av denna praktik för att erhålla examen från aktuell utbildning.

Ramavtal projektingenjörer

Anläggningsbranschen står inför stora utmaningar de närmaste åren med stora pensionsavgångar. Samtidigt är intresset för anläggningsbranschen relativt svagt bland dagens studenter och nytexaminerade. Då detta är en utmaning för branschen som Trafikverket ser som angeläget att bidra till att lösa syftar detta ramavtal, förutom att säkerställa resursförsörjning till investeringsprojekten, även till att bidra till att öka intresset för anläggningsbranschen för att på så sätt förbättra kompetensförsörjningen till branschen som helhet.

Kompetenskrav konsult

Formella krav

- Avslutade högskolestudier civilingenjör eller högskoleingenjör. Annan utbildning kan beaktas. Med avslutade menas i detta fall examen.*
- Max tre års arbetslivserfarenhet*
- Erfarenhet från bygg- och anläggningsbranschen är meriterande men ej ett krav*

I mer aktuella upphandlingar har dock krav ställts på samarbeten som ska resultera i att sysselsättningen ska öka. Exempel på krav:

Västlänken

AFD.34 Projekteringsledning, arbetsledning och anställda

Sociala Hänsyn

Projektet kommer att ta ett socialt ansvar genom att skapa arbetstillfällen för arbetslösa. Arbetet kommer att preciseras under Fas 1. Arbetet kommer att innefatta åtgärder för ökad sysselsättning, minskat utanförskap för exempelvis långtidsarbetslösa och/eller personer med funktionsnedsättning samt att ta emot lärlingar från utbildningar. Detta planeras ske i samarbete med Göteborgs stad. Entreprenören ska delta i detta samarbete och ska tillsammans med Göteborgs stad undersöka möjligheterna att få till stånd lämpliga arbeten.

Förbifart Stockholm (1)

AFD.34 Projekteringsledning, arbetsledning och anställda

Samarbete med Stockholm Stad

E4 Förbifart Stockholm Trafikverket har ingått ett samarbete med Stockholm stad Arbetsmarknadsförvaltning avseende socialt ansvar i syfte att skapa arbetstillfällen för arbetslösa boende i Stockholm. Entreprenören ska delta i detta samarbete och ska tillsammans med Stockholm stads Arbetsmarknadsförvaltning undersöka möjligheterna att få till stånd lämpliga arbeten.

Entreprenören ska senast vid startmöte kontaktat och inlett samarbete med Stockholms stad Arbetsmarknadsförvaltning.

Förbifart Stockholm (2)

AFC/D.34 Arbetsledning och anställda

Lärlingar/praktikanter

I denna entreprenad ska minst två (2) lärlingar/praktikanter från skolor i Stockholms län erbjudas plats i entreprenörens organisation.

Lärlingen/praktikanten ska uppfylla krav enligt nedan:

Lärlingen/praktikanten ska gå på antingen gymnasieskolans yrkesutbildning eller kvalificerad yrkesutbildning inom bygg/anläggning alternativt annan yrkesinriktad gren som entreprenören kan ge lämplig praktik i detta uppdrag.

Lärlingen/praktikanten ska vara i behov av denna praktik för att erhålla examen från aktuell utbildning.

Samarbete med Stockholm Stad

E4 Förbifart Stockholm Trafikverket har ingått ett samarbete med Stockholm stads Arbetsmarknadsförvaltning avseende socialt ansvar i syfte att skapa arbetstillfällen för arbetslösa boende i Stockholm. Entreprenören ska delta i detta samarbete och ska tillsammans med Stockholm stads Arbetsmarknadsförvaltning undersöka möjligheterna att få till stånd lämpliga arbeten.

Entreprenören ska senast vid startmöte kontaktat och inlett samarbete med Stockholms stad Arbetsmarknadsförvaltning.

Slutsatsen är att krav som syftar till ökad sysselsättning är något som är relativt nytt och utforskat inom Trafikverket. I de fall ovan när krav har ställts har detta skett inom ramen för större kontrakt. Generellt kan följande slutsatser dras från kraven:

- Kraven utgör särskilda kontraktsvillkor.
- Kraven är inte kvantifierade när det gäller antalet personer som avses bli sysselsatta.

- Ett samarbete finns med lokala aktörer.

Utvärdering och uppföljning av hittills ställda krav

Eftersom exemplifierade krav ännu är för nya för att ha hunnit användas i praktiken kan Trafikverket ännu inte svara på hur många av dem som har svårt att komma in på arbetsmarknaden som har fått sysselsättning genom upphandlingarna. Eftersom Trafikverkets kravställning om sysselsättning enbart varit inriktad på att ett samarbete med Arbetsförmedlingen eller kommunal arbetsmarknadsenhet ska uppstå är uppföljningen relativt enkel.

SME-företag vill se färre krav

Små- och medelstora företag (SME) är företag med mindre än 250 anställda och en omsättning på mindre än 500 miljoner kronor. Företagarna som företräder SME-företag uppger att dessa företag redan i nuläget avstår från att lägga anbud på grund av en alltför bred kravflora från Trafikverket. En undersökning gjord av Företagarna¹⁹ visar att ungefär fyra av tio SME-företag har ställts inför krav på social hänsyn (frågeställningen är dock bredare än enbart krav på sysselsättningsåtgärder). Av dessa anser cirka fyra av tio att kraven är relevanta sett till uppdraget, men enbart en av tio upplever att kraven följs upp.

En slutsats av generell karaktär är att SME-företag redan i dag upplever att beställarens krav begränsar intresset och att ytterligare krav sannolikt bidrar till ett än mer begränsat intresse.

Sysselsättningskraven som har ställts hittills har varit i så stora kontrakt att SME-företag per definition inte är aktuella för att lämna anbud. Kraven bör därför inte ha haft en direkt påverkan på gruppen, men troligtvis en indirekt påverkan eftersom SME-företag regelmässigt verkar som underentreprenörer i denna typ av kontrakt.

8. Hur sysselsättningskrav kan formuleras i Trafikverkets upphandlingar

Kontrakt där sysselsättningskrav kan användas

Trafikverket upphandlar entreprenader, konsulttjänster samt varor och indirekta tjänster. Sysselsättningskrav förfaller vara mest lämpade för entreprenad- och tjänstekontrakt. Vid upphandlingar av varor är möjligheterna att ställa sysselsättningskrav mer begränsade, och lämpligheten i att använda sysselsättningskrav för varuinköp får bedömas från fall till fall. Det går att använda särskilda kontraktsvillkor vid varuupphandling där varan ännu inte tillverkats, det vill säga när varan tillverkas på uppdrag av beställaren²⁰.

¹⁹ Undersökning Företagarna gjort tillsammans med tidningen Miljörapporten, augusti 2013

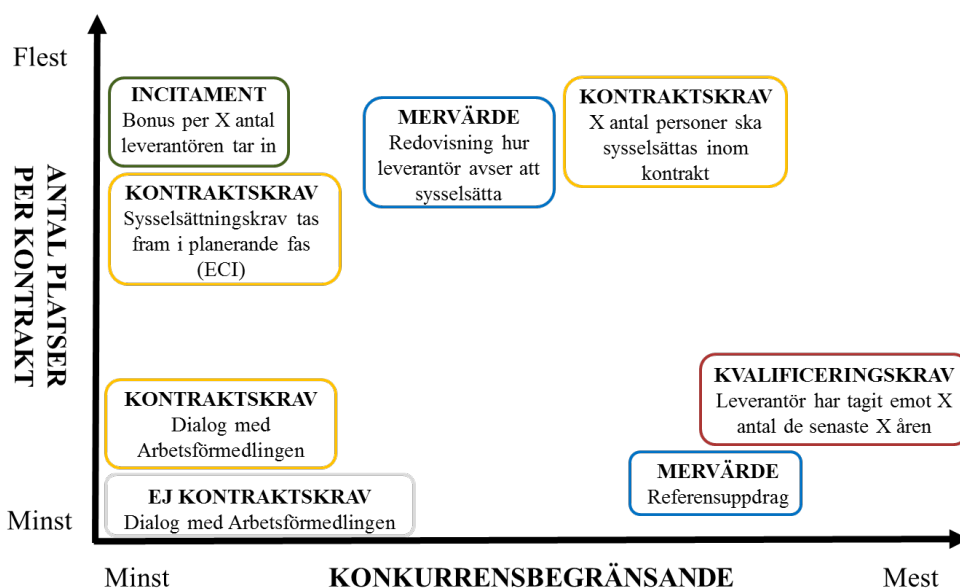
²⁰ Arbets- och anställningsvillkor i nivå med svenska kollektivavtal vid offentlig upphandling, 2015:6, Konkurrensverket

Kravvarianter

Sysselsättningskrav kan formuleras på flera sätt i upphandlingar, antingen som ett kontraktsskrav eller som incitament, mervärde eller kvalificeringskrav. Två viktiga aspekter att beakta vid utvärdering av sysselsättningskrav är dels om de skapar de effekter som eftersträvas i kontraktet, i detta fall antal sysselsättningstillfällen, dels i vilken utsträckning de är konkurrensbegränsande. Trafikverkets bidrag till sysselsättning måste ses från kontraktsperspektivet, det vill säga att sysselsättningstillfällena som skapas kopplas till respektive kontrakts genomförande. Påverkan på konkurrensen måste ses från anbudsgivarnas perspektiv; förmågan att lägga anbud kan begränsas om fler och tuffare krav ställs i upphandlingar. Det perspektivet aktualiseras både med hänsyn till om leverantören är liten eller stor samt om den är inhemsk eller utländsk.

Från och med april 2016 ska de nya upphandlingsdirektiven genomföras i svensk rätt. Trafikverket följer naturligtvis lagstiftningsprocessen och analyserar hur den påverkar möjligheterna att ställa sysselsättningskrav i upphandlingar.

I figuren nedan visas en bedömning av hur olika kravvarianter påverkar Trafikverkets bidrag till sysselsättning inom kontrakt samt leverantörers förmåga att lägga anbud. Kvalificeringskrav tenderar att vara minst attraktivt utifrån de två perspektiven, och incitament bedöms vara mest attraktivt. Vidare är kontraktsskrav och mervärden både attraktivt och mindre attraktivt, vilket har sin förklaring i att det kan finnas ett antal möjliga innehåll i kraven som påverkar deras innebörd.



Analys av möjliga krav

Mervärde

Utvärdering av anbud kan enligt lagstiftningen ske utifrån två olika tilldelningsgrunder. Den ena grunden är lägsta pris och den andra är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn till angivna tilldelningskriterier. Lägsta pris används i kombination med en miniminivå på kvalitet där priset är avgörande för tilldelning av kontrakt. Detta är den vanligaste tilldelningsgrunden i Trafikverket. Det ekonomiskt mest fördelaktiga

anbudet syftar till att beställaren justerar anbudspriserna med ett avdrag beroende på i vilken mån anbudsgivaren i sitt anbud erbjuder ytterligare kvalitet utöver miniminivån. De priser som anbudsgivarna lämnat i anbuderna är dock de som ska tillämpas för ersättning enligt kontraktet²¹. Mervärdet ska ha samband med kontraktsföremålet och stå i proportion till det som ska uppnås (proportionalitetsprincipen).

Varianter på mervärden för att gynna sysselsättningen

Referens som visar på leverantörens tidigare prestationer inom området

Mervärdet bedöms i nuläget vara svårt att använda eftersom stora delar av marknaden saknar denna erfarenhet, vilket gör det synnerligen konkurrensbegränsande. Effekt på antal platser i ett kontrakt bedöms som liten i och med att leverantören utvärderas på vad den har gjort, snarare än vad den ska göra. Mervärdet verifieras med intyg från exempelvis Arbetsförmedlingen eller deltagande i något branschinitiativ. Det är mycket tveksamt om tidigare prestationer kan anses ha koppling till kontraktsföremålet i aktuell upphandling och om det kan anses syfta till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Det kan även resultera i att leverantörer hänvisar till samma tidigare prestation inom området i varje upphandling, vilket då skulle ge minskad effekt av kriteriet.

Leverantören redovisar hur den avser att sysselsätta i kontraktet, vilken sedan beställaren ger mervärde för

Mervärdet har vissa positiva aspekter i form av att marknaden ges större spelutrymme att verka kreativt i frågan. Mervärdet kan dock vara svårbedömt för både beställaren och leverantören och innehåller ett visst mått av subjektivitet vid utvärdering. Mervärdets utformning ställer stora krav på anbudsgivarens skriftliga förmåga, vilket bedöms som negativt för framför allt mindre anbudsgivare. Generellt bedöms vite som svårarbetat vid mervärde, vilket beror på att det kan vara svårt att på förhand beskriva konkreta viten som täcker in en okänd lösning.

Under Trafikverkets arbete med uppdraget har det kommit fram olika exempel på vad en redovisning skulle kunna innehålla. Exempelvis kan det vara att leverantören bidrar till en branschfond som hjälper till att finansiera leverantörernas åtaganden när det gäller att ta emot exempelvis lärlingar. En annan lösning kan vara att leverantören bidrar till en utbildningslösning för att säkra branschens kompetensbehov.

Eftersom det ännu inte finns något övergripande branschinitiativ, krävs en bred branschöverenskommelse och vidare juridisk utredning innan ett sådant kriterium skulle kunna vara aktuellt. Det positiva med detta kriterium är att branschen får mer utrymme att på eget initiativ öka sysselsättningen, vilket är i samklang med den renodlande beställarroll Trafikverket tillämpar. Kriteriet aktualiserar även frågan om hur leverantörer som avser att bidra till en branschlösning men inte ännu gjort det ska bedömas. Effekten på sysselsättning är svårbedömd men Trafikverket bedömer att kriteriet skulle kunna uppmuntra leverantörer att bidra till sysselsättningskapande

²¹ Även andra typer av mervärdesmodeller finns, denna beskrivning syftar till den som används av Trafikverket.

åtgärder. Inriktningen är att mervärdet ska visa på att det genererar konkret antal sysselsatta i projektet.

Kvalificeringskrav

Kvalificeringskraven sätter en tröskel för vilka leverantörer som kan delta i upphandlingen, för att säkerställa att antagna leverantörer är kapabla att leverera enligt kontrakt. De leverantörer som inte uppfyller samtliga kvalificeringskrav ska uteslutas ur upphandlingen. Beställaren får inte ställa högre krav på leverantörernas kapacitet och förmåga än vad som är absolut nödvändigt för att uppdraget ska kunna utföras. Skälet är att så många leverantörer som möjligt ska kunna delta i upphandlingen och lämna anbud.

Varianter på kvalificeringskrav för att gynna sysselsättningen

Referenskrav som visar på leverantörens tidigare prestationer inom området

Kvalificeringskravet bedöms i nuläget vara svårt att uppfylla eftersom stora delar av marknaden saknar erfarenhet av att arbeta med sysselsättningsskapande åtgärder. Kvalificeringskravet kan exempelvis verifieras med intyg från Arbetsförmedlingen att leverantören har tagit emot ett visst antal personer de senaste åren. Trafikverket bedömer att kravet för närvarande har den största konkurrensbegränsande effekten av alla krav. Tveksamhet finns även kring kopplingen till kontrakt föremålet i aktuell upphandling. Effekten på sysselsättningen bedöms som liten i och med att leverantören utvärderas på vad den har gjort snarare än vad den ska göra.

Kontraktskrav

Kontraktskrav (särskilda kontraktsvillkor) är krav som inte behöver vara uppfyllda vid tidpunkten för anbudslämning, utan leverantören ska fullgöra dem under kontraktstiden. Fördelen med kontraktskrav är att det passar för den typen av krav som inte kan verifieras på förhand. Kraven ska ha samband med kontrakt föremålet och stå i proportion till syftet med kravet (proportionalitetsprincipen). Beställaren får därmed inte ställa högre krav än vad som är nödvändigt för att uppdraget ska kunna utföras.

Varianter på kontraktskrav för att gynna sysselsättningen

Krav på kontakt med arbetsförmedling

Ett sådant krav skulle syfta till att undersöka möjligheterna att få till stånd lämpliga arbeten. Bland annat har detta krav ställts i projekt Förbifart Stockholm, där ännu ingen effektbedömning har genomförts. Kravet bedöms vara enkelt att uppfylla eftersom den enda mätbara prestationen är att ta en kontakt, vilket gör kravet synnerligen konkurrensneutralt. Kravet är av mer uppmuntrande karaktär, och effekterna bedöms variera och vara särskilt beroende av leverantörens och den upphandlande myndighetens engagemang i frågan.

Krav på att utforma åtgärder under planerande fas av kontrakt (ECI)

Detta krav kan enbart appliceras vid partneringskontrakt, även kallade ECI (Early Contractor Involvement). I den planerande fasen av kontrakt finns ett tydligt incitament

att få även produktionsfasen i kontrakt, varvid möjligheterna att nå en samsyn i sysselsättningsfrågan bedöms som stora. I denna typ av kontrakt bedöms potentialen att skapa ökad sysselsättning som stor, eftersom åtgärderna i projektet kan anpassas i hög grad i och med långa kontraktstider. Kravet anses bibehålla en god konkurrens eftersom dessa kontrakt är möjliga för ett fåtal större leverantörer, med goda förutsättningar att verka sysselsättningsskapande.

Vad är ECI?

Grundtanken med ECI (Early Contractor Involvement) är att entreprenören kommer in i projektet i ett tidigt skede så att entreprenören genom sin kunskap kan vara med och påverka utformningen av produktions-metoder och kostnader. Den viktigaste skillnaden mellan en traditionell totalentreprenad och ECI är att man engagerar entreprenören på ett mycket tidigare stadium, då det största inflytandet på kostnader och projektresultat är möjligt. Modellen bygger på samverkan mellan parterna och antagandet av en "bäst för projektet"-attityd från alla parter. Kontrakten är uppdelade i olika faser där den första fasen definierar kontraktets exakta innehåll och pris för den andra fasen som då ligger som en option. Exempel på detta krav finns i projekt Västlänken.

Krav på att leverantören sysselsätter ett förutbestämt antal arbetslösa

I kontrakt anges antalet som ett absolut tal och leverantörer som inte uppfyller kravet får betala vite. Kravet har delvis använts inom exempelvis Trafikverkets underhållskontrakt (lärlingar), Förbifart Stockholm och i senare skeden i det tidigare nämnda projekt Vivalla i Örebro. Crossrail i London använder liknande krav i kontrakt över 3 miljoner pund, men kopplar dem inte till viten utan till leverantörens rykte när resultaten publiceras externt.

Kravet bedöms vara tydligt och ha en direkt koppling till kontraktets föremål. Svårigheten bedöms ligga i att hitta en lämplig volym till aktuella upphandlingar, vilket kommer att bli föremål för bedömning inför varje upphandling. Kravet har uppfattats som ett bra och tydligt krav av samtliga tillfrågade i branschen. Konkurrensen kan påverkas negativt om det krävda antalet blir för stort i förhållande till potentiella anbudsgivares förmåga att ta emot kravet. Det finns också en farhåga att kravet missgynnar små och medelstora företag, eftersom de har mindre resurser för att hantera åtagandet. Antalet sysselsatta måste därför ha samband med kontraktets värde och personalintensiteten. Effekterna på sysselsättning bedöms som mycket positiva eftersom det finns tydliga krav på antal, samt att vite förekommer om kravet inte uppfylls.

Incitament

Incitament utgör en del av kontraktets ersättningsmodell och används för att uppnå framsteg i specifikt utpekade områden i kontraktets utförande. Incitament kan lämpligtvis användas i de fall beställaren vill premiera vissa utpekade framgångsfaktorer i ett kontrakt eller då beställaren helt enkelt är osäker på om målet kan uppnås.

Varianter på incitament för att gynna sysselsättningen

Leverantör får bonus

Att leverantörer får bonus innebär att Trafikverket ger någon form av incitament för de leverantörer som sysselsätter arbetslösa som har svårt att komma in på

arbetsmarknaden, i detta fall bonus. Generellt bedöms incitament som mer lättarbetat än viten och föredras framför allt av representanter för små och medelstora företag. Incitament bedöms i mindre utsträckning än (höga) grundkrav missgynna små och medelstora företag. Därmed kan en god konkurrens bibehållas. Effekterna på sysselsättning bedöms vara positiva eftersom erfarenheten är att leverantörer är duktiga på att utnyttja incitamentskrav som baseras på ersättning. Trafikverket har lyssnat av branschen som ser positivt på bonus.

Inget kontraktsskrav

Inget krav finns beskrivet i någon del av förfrågningsunderlaget. Beställaren lyfter diskussionen inom ramen för pågående kontrakt för att undersöka leverantörens intresse, utan ytterligare ersättning.

Varianter på "inget kontraktsskrav" för att gynna sysselsättningen

Dialog förs inom befintliga kontrakt med avsikt att företag ska ta initiativ gentemot arbetslösa. Initiativet är mer av uppmuntrande karaktär och inte alls konkurrensbegränsande. Effekterna är dock svårbedömda på förhand, men bedöms som små och särskilt beroende av leverantörens och upphandlande myndighets engagemang och arbete i sysselsättningsfrågan.

9. Trafikverkets åtgärder för att genom upphandlingar främja ökad sysselsättning

Trafikverkets upphandlingspolicy och interna styrning gällande sysselsättningskrav bör genomföras på följande sätt:

- Utgångspunkten är att sysselsättningskrav ska ställas i Trafikverkets kontrakt, med de schabloner som redovisas i denna rapport som grund.
- Interna mål kommer att sättas för varje verksamhetsområde, som i sin tur bedömer kravnivån i projekten.
- Projektledningen tar fram kravnivån i kontrakten, i dialog med Arbetsförmedlingen eller arbetsmarknadsförvaltningar.

Trafikverket vill sträva mot att ställa krav som bibehåller god konkurrens på marknaden, samtidigt som kraven bidrar till ökad sysselsättning i bygg- och anläggningsbranschen, både på entreprenad- och konsultsidan. Trafikverket ska framöver arbeta med ett flertal sysselsättningskrav som kan användas beroende på projekt och kontrakt. Kravtyperna är i ett första steg utvalda med hänsyn till deras bedömda sysselsättningseffektivitet i kombination med deras inneboende konkurrensbegränsningar, såsom marknadsläget ser ut i dag. Kvalificeringskrav och krav på bidrag till branschlösning har valts bort till förmån för kontraktsskrav, bonus samt mervärde enbart i större kontrakt. Valen är även inspirerade utifrån exempel i omvärlden samt hur Trafikverket hittills arbetat med sysselsättningskrav.

De fackliga organisationerna ser inga hinder i att sysselsättningskraven inryms inom befintliga kollektivavtal. I remissvaren har Sveriges Byggindustrier fört fram frågor om hur kraven ska ställas så de inte står i strid med krav enligt lag och kollektivavtal. Trafikverket tar med sig frågeställningarna till arbetet med exakt utformning och formulering av kraven.

Branschen pekar på behovet av tydliga kalkylerbara krav, och förordar minimikrav på kontraktsnivå i kombination med incitament för leveranser över miniminivån. Som lägstanivå anser Trafikverket att leverantören ska föra dialog med Arbetsförmedlingen eller liknande samt att leverantören annonserar lämpliga nya tjänster via exempelvis Arbetsförmedlingen. I alla kontrakt ska bonus finnas, vilket företrädarna för de mindre och medelstora företagen ställer sig positiva till. I större kontrakt används minimikrav samt bonus och viten om minimikraven över- eller underskrids. Kraven ska ställas i alla entreprenad- respektive konsultkontrakt, vilka Trafikverket upphandlar för cirka 35 miljarder kronor årligen.

Trafikverket har vid förslag på krav strävat efter att inte begränsa möjligheterna för utländska leverantörer. Det är viktigt att tydliggöra att i stort sett alla Trafikverkets uppdrag överskrider tröskelvärdet, vilket innebär att verket inte kan ställa krav på att de arbetslösa kommer från Sverige.

Indirekta tjänster

Upphandlingar av indirekta tjänster såsom it och städhjälp har beaktats, men eftersom Trafikverket sällan upphandlar dessa tjänster (i snitt var femte år) och eftersom de står för en liten andel av den totala upphandlingssumman (cirka 10 procent), har Trafikverket i nuläget avgränsat analysen till upphandling av entreprenad- och konsultupphandlingar på anläggningsmarknaden. Trafikverket kommer successivt att införa sysselsättningskrav i upphandling av indirekta tjänster, allteftersom dessa avtal ska upphandlas igen.

Ställa sysselsättningskrav i en majoritet av Trafikverkets kontrakt

Trafikverket avser att ställa sysselsättningskrav i upphandlingar men hänsyn till hur stort kontraktet är och beroende på typen av kontrakt. För varje krav specificeras det vilken kontraktsnivå Trafikverket bedömer vara rimlig för kravet samt i hur många kontrakt det är möjligt att ställa kravet.

Krav på kontakt med Arbetsförmedlingen och annonsering av nya tjänster i Arbetsförmedlingens databas

Kravet är ett grundkrav i alla entreprenad- och konsultkontrakt. Krav på annonsering av nya tjänster används i Crossrail-projektet vilket visat sig vara ett lyckat initiativ. Det innebär dock inga krav på att leverantören måste anställa en sökande från Arbetsförmedlingen, men det leder till att fler jobbopportuniteter exponeras för arbetslösa och det är positivt. Utifrån en behovsanalys kan Arbetsförmedlingen och leverantör avgöra om en leverantör behöver stöd vid sitt rekryteringsarbete.

Leverantören får bonus

Kravet ska appliceras i samtliga kontrakt inom entreprenad och tekniska konsulter, med undantag av ECI-kontrakt och kontrakt som utvärderas med mervärden, vilket är cirka 450 kontrakt årligen. Bonus ger ett på förhand mer osäkert utfall än kontraktskrav, men är mindre konkurrensbegränsade och passar väl i de fallen Trafikverket inte säkert kan avgöra om det finns möjligheter till sysselsättning inom det aktuella kontraktet. Trafikverket bedömer det som troligt att utfallet i snitt kan bli en plats i vartannat kontrakt.

Bonus betalas ut från i förväg definierade belopp som ligger ungefär i linje med leverantörens kostnader, (se bilaga 1 för beräkning). För praktikplatser skulle en månatlig bonus ligga på runt 15 000 kronor och för lärlingsplats/subventionerad anställning runt 30 000 kronor. För subventionerade anställningar är det inte möjligt att dela ut bonus eftersom det skulle innebära dubbelkompensation från staten. Därmed är endast vite applicerbart. Nivån är en initial inriktning och kommer att vara föremål för djupare utredning i framtida aktiviteter.

Krav på att utforma åtgärder under planerande fas av kontrakt (ECI)

Kravet är bara möjligt i partnerkontrakt vilka ligger på över 500 miljoner kronor i kontraktsvärde och har ett snittvärde på en miljard. Trafikverket har i snitt 4–6 sådana entreprenadkontrakt per år, och Trafikverket bedömer att kravet kan ställas i samtliga dessa kontrakt.

Krav på att leverantören sysselsätter ett förutbestämt antal arbetslösa

Kravet är möjligt i kontrakt över 50 miljoner kronor för entreprenadkontrakt respektive 25 miljoner kronor för konsultkontrakt i kontraktsvärde. Trafikverket har i snitt 90 sådana entreprenadupphandlingar årligen och i snitt 20 sådana konsultupphandlingar. Varje projektledare måste bedöma den möjliga ambitionsnivån i sina kontrakt, i dialog med Arbetsförmedlingen. Bedömningen ska till exempel ta hänsyn till kompetenskrav, säkerhetskrav, tillgång till arbetskraft och personalintensitet i det aktuella kontraktet. Trafikverket bedömer schablonmässigt att kraven kan ställas på aktuell nivå i minst 20 procent av dessa upphandlingar. En trolig nivå är 50 procent och en hög nivå är 100 procent. Viten utgår från i förväg definierade belopp som ligger ungefär i nivå med leverantörens bedömda kostnad för platsen, vilket Trafikverket bedömer till 15 000 kronor per månad för praktikant och 30 000 kronor per månad för lärling eller subventionerad anställning (se bilaga 1 för beräkning).

Leverantören redovisar hur den avser att sysselsätta i kontraktet

Kravet är möjligt i kontrakt med över 500 miljoner kronor i kontraktsvärde – kontrakt som inte blir partnerkontrakt (se krav ovan). Trafikverket har i genomsnitt fyra kontrakt per år som skulle vara aktuella för denna typ av krav. Trafikverket bedömer att ett krav som öppnar för marknadens kreativitet leder till ökad innovation kopplat till sysselsättning. Utvärdering sker utifrån den lösning leverantören föreslår. Det kan exempelvis vara hur många de har tänkt ta in, hur de avser att samarbeta med Arbetsförmedlingen och vilka aktiviteter som finns för en person som kommer in, så att det blir så meningsfullt som möjligt.

Riktlinje för antal platser i kontrakten

Entreprenadkontrakt

För att ställa kravet att *leverantören sysselsätter ett förutbestämt antal arbetslösa* har Trafikverket tagit fram en riktlinje för hur stort antalet ska vara i entreprenadkontrakt. Riktlinjen baseras på Crossrails angreppssätt där utgångspunkten har varit att bedöma hur många anställda i kontraktet det bör finnas per plats de ställer krav på. Detta har sedan ställts i relation till kontraktsvärdenas storlek i genomsnitt när man tittar på antalet anställda per plats. Riktlinjen innebär för Trafikverkets del följande:

- Alla kontrakt över 50 miljoner kronor får krav på ett visst antal platser.
- En plats per 50 miljoner kronor kontraktsvärde gäller, och för varje tillkommande 50 miljoner kronor tillkommer en plats.
- 50 procent av platserna ska gå till praktikanter och 50 procent till lärlingar alternativt anställningar (lärlingsplats, tillsvidare, subventionerad).
- Referensvärdet är att det i snitt går 15 anställda per 50 miljoner kronor i kontraktsvärde.

När Crossrail tog fram sin riktlinje för hur många platser de skulle ställa krav på utgick de från ägarens (Transport for London) mätetal som var 1 person per 1 miljoner pund i kontraktsvärde, vilket de tillämpat i flera år innan Crossrail-projektet startade. Eftersom Crossrail bedömde sina projekt som mer kapitaltunga än Transport for Londons, beslutades det om att gränsen borde vara cirka 3 miljoner pund.

Trafikverket föreslår samma riktlinje för att bestämma antalet platser för arbetslösa i sina krav, men väljer att justera upp kontraktsvärdet till 50 miljoner kronor. Sveriges entreprenader är mindre personalintensiva och medarbetarna har högre ersättning än i Storbritannien²², vilket gör att 50 miljoner kronor i kontraktsvärde per plats är ett mer realistiskt initialt riktvärde. Däremot kan personalintensiteten vara olika hög i olika typer av projekt varför Trafikverket avser att avvika från riktlinjen om 1 person per 15 anställda om kvoten avviker onormalt mycket. Antalet platser kommer oundvikligen att vara beroende av vilken typ av kompetens som behövs i ett kontrakt, hur stort det är och hur personalintensivt det är. Inriktningen är att ungefär hälften av platserna blir praktikplatser och hälften anställningar såsom lärlingsplats, subventionerad anställning etcetera.

Representanter från Crossrails hållbarhetsavdelning som jobbat med sysselsättningskrav har haft möjlighet att ta ställning till Trafikverkets kvot och bedömer den som genomförbar. Ett medskick från Crossrail är att om det är ett ökat fokus på arbetslösa i Trafikverkets sysselsättningskrav, måste utbildning och uppföljning av de arbetslösa stå i fokus.

Konsultkontrakt

Eftersom samma krav kan ställas i konsultupphandlingar föreslår Trafikverket, baserat på en konstruktiv dialog med branschrepresentanter och representanter från Crossrail,

²² Crossrail besök 2015-11-04

en mer försiktig kvot än i entreprenadkontrakt. En person per 15 anställda i ett kontrakt ter sig inte lika lämpligt i dessa kontrakt eftersom det finns en större osäkerhet kring hur många personer konsultbranschen mäktar med samt hur många lämpliga kandidater det kan tänkas finnas, 1 person per 25 anställda är en bättre riktlinje till en början.

Det saknas erfarenheter och goda exempel i konsultbranschen när det handlar om att ta emot praktikanter, lärlingar och subventionerade anställningar. Det finns även stora matchningsproblem. Crossrail har inte erfarenhet av att ställa sysselsättningskrav i konsultkontrakt men bedömer, när de tittar tillbaka på sina erfarenheter, att det skulle varit möjligt i de kontrakt som funnits. Detta under förutsättning att det varit en tydlig inriktning mot nyutexaminerade högskolestudenter och en mer blygsam inriktning mot arbetslösa. En rimlig men ändå ambitiös nivå är en person på 25 miljoner i ett kontrakt. Riktlinjen innebär för Trafikverkets del följande:

- Alla kontrakt över 25 miljoner kronor får krav på ett visst antal platser.
- En plats per 25 miljoner kronor kontraktsvärde gäller, och för varje tillkommande 25 miljoner kronor tillkommer en plats.
- 50 procent av platserna ska gå till praktikanter och 50 procent till anställningar (lärlingsplats, tillsvidare, subventionerad).
- I snitt går det 25 anställda per 25 miljoner kronor i kontraktsvärde.

Konsekvenser om kvoten höjs

Skulle kvoten höjas från en plats per 15 anställda respektive 25 anställda innebär det bland annat ökad konkurrensbegränsning, ökade kostnader för leverantörer och större risker att kraven inte uppnås. Trafikverket avser att börja tillämpa den föreslagna riktlinjen, för att sedan utvärdera den under 2017 och då göra eventuella justeringar. Trafikverkets och Arbetsförmedlingens bedömning är att en alltför hög ambitionsnivå riskerar äventyra den slutliga effekten av åtgärderna. Därför är det viktigt att minimikraven ställs på en försiktig nivå till att börja med och att nivåer sätts individuellt för varje projekt.

Urvalskriterier

Trafikverket vill se att de personer som får möjlighet till sysselsättning genom kontraktsskaven har ett behov av att få in en fot i bygg- och anläggningsbranschen, både på entreprenad- och konsultsidan. Det avser personer som är arbetslösa och har ett intresse av att jobba i branschen och personer som har relevant bakgrund men behöver stöd att få en sysselsättning. Arbetsförmedlingen har en fördelningspolitisk dimension i sitt uppdrag vilket innebär att de personer som får sysselsättning via dem huvudsakligen kommer omfatta personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Verket har inte för avsikt att styra vilka arbetslösa personer som ska erbjudas en plats.

Trafikverket vill i så liten utsträckning som möjligt medverka till att tränga ut personer som har skaffat sig en utbildning på egen hand och som behöver få in en fot i branschen. Det kan omfatta personer som är i slutskedet av sin utbildning och behöver få erfarenhet genom praktikplats eller lärlingsplats, eller personer som har en sysselsättning som inte motsvarar det som de utbildat sig till.

Något eller flera av följande urvalskriterier gäller för att kvalificera sig till en plats som Trafikverket ställer krav på i kontrakten:

- Inskrivna vid en arbetsförmedling.
- Riskerar att bli utan praktikplats eller lärlingsplats inom ramen för utbildning.
- Har en sysselsättning som inte motsvarar den utbildning och/eller erfarenhet personen har men som kan matchas till den tjänst som kommer att erbjudas i upphandlingen.

Verifiering av urvalskriterier

Arbetsförmedlingen gör en behovsanalys av leverantörers behov av stöd inför rekrytering och kan då detta behövs stötta arbetsgivaren i deras arbete. Urvalet utgörs av arbetssökande som är inskrivna och verifierade hos Arbetsförmedlingen. Om leverantörer hittar personer som inte är inskrivna som skulle kunna passa in i uppdraget kan dessa i samband med inskrivning hos Arbetsförmedlingen verifieras och bedömas för eventuella beslut om insatser och program. Om dessa är inskrivna vid ett annat lands arbetsförmedling så behövs det vidare utredas hur verifiering av detta ska ske och om de kvalificerar sig för en plats i kontraktet.

Utländska leverantörer

Många utländska leverantörer är vana att arbeta med sysselsättningsskapande krav eller har någon form av kunskap om hur det fungerar. Sysselsättningskrav i svenska kontrakt borde inte ha någon allvarlig inverkan på utländska leverantörers förmåga att lämna anbud, om ens någon. Naturligtvis kan det vara svårare för dem att hantera svenska myndigheter och regler. Löpande dialog med dem visar dock att de ställer sig positiva till dialog och samarbete med Arbetsförmedlingen. Utländska företag ska ha samma förutsättningar att konkurrera som svenska, och det är mycket viktigt att hanteringen av myndigheter och regler kan ske utifrån samma förutsättningar, oavsett företagets ursprung.

När det gäller yrkesutbildad arbetskraft ser de det många gånger som en fördel att få tillgång till personal med erfarenhet och kunskap om svenska förhållanden, liksom språkkunskap. I vilken utsträckning utländska leverantörer kommer att ta med egna lärlingar eller arbetslösa från ett annat land finns inte kartlagt.

Undanträngningseffekter

Trafikverket har identifierat två undanträngningseffekter: dels företag som stängs ute från att lämna anbud, dels personer som stängs ute från arbetsmarknaden. Trafikverket ska minska risken att företag stängs ute från att lämna anbud genom att föra en kontinuerlig dialog med branschen allt eftersom kraven introduceras i kontrakten. Föreslagna sysselsättningskrav gäller under vissa förutsättningar – något som minimerar undanträngningseffekter på marknaden.

När det gäller risken för undanträngning av personer som är mer lämpade att få en sysselsättning ska inriktningen vara att minimera detta i största möjliga mån. Samtidigt vill Trafikverket inte se att företag använder sysselsättningskraven för att ta in personer

som skulle få sysselsättning även utan ställda krav. Dödsviktseffekter uppstår om leverantören tar in en person i kontraktet som de skulle ha tagit in även utan ställda sysselsättningskrav. Kommunikationen med branschföretag ska betona att kraven har en social dimension, något de Trafikverket pratat med ställer sig positiva till och kommer beakta. Det finns i nuläget inga signaler om att branschföretag kommer att utnyttja kraven för andra ändamål än vad de är tänka till, men det går inte att motverka denna risk helt.

Ett annat sätt att undvika detta är att ha tydliga kriterier kopplade till vilka personer som kan komma i fråga för genererade platser. De urvalskriterier som föreslagits skapar en sysselsättningsbalans mellan personer som inte står närmast arbetsmarknaden och som behöver stöd för att få en sysselsättning samt personer som är närmare arbetsmarknaden och som riskerar att hamna längre ifrån om de inte får en sysselsättning. Trafikverket vill se en tydlig balans mellan dessa två grupper för att inte skapa allt för stora undanträngningseffekter samtidigt som fler arbetslösa i behov av sysselsättning kan få det.

Trafikverkets verksamhetsområden blir ansvariga för att utse lämpliga projekt

Trafikverket avser att verksamhetsområdena inom Trafikverket som helhet får ett mål på ett antal skapade praktikplatser respektive anställningar. Målet bestäms utifrån en bedömning av antalet kommande kontrakt och kontraktsvolym och i hur många av dessa som en viss typ av krav kommer att ställas. Verksamhetsområdena blir i sin tur ansvariga för att utse lämpliga projekt och att fördela ut praktikplatser och anställningar i kontrakten.

Utsedda projekt inleder ett samarbete med Arbetsförmedlingen eller arbetsmarknadsförvaltningar

Trafikverkets inriktning är att skapa en modell tillsammans med Arbetsförmedlingen för hur samarbetet kan ske, men redovisning av kravuppfyllnad på annat sätt kan göras av leverantören. Arbetsförmedlingen har, som ett led i att arbeta mer aktivt med arbetsgivarkontakter, ett flertal samarbeten med privata och offentliga aktörer för att få in arbetslösa på arbetsmarknaden. De erbjuder nationella arbetsgivare verksamma på flera orter i landet en ingång till Arbetsförmedlingen och samordnar kontakterna med olika Arbetsförmedlingskontor.

Eftersom detta arbetssätt visat sig vara effektivt för att skapa och tillsätta praktikplatser finns det anledning för Trafikverket att samarbeta på ett liknande sätt med Arbetsförmedlingen. Ett förslag på sysselsättningsskapande samarbete föreslås utifrån befintlig modell, men med viss modifikation eftersom hänsyn måste tas till att Trafikverket är en upphandlande myndighet.

Modellen som tagits fram utgår från att Trafikverket har kunskap om vilka projekt som är lämpliga och aktuella för att erbjuda arbetslösa arbetstillfällen. De projekt som får i uppdrag att införliva sysselsättningskapande åtgärder i sitt projekt har kontakter med Arbetsförmedlingen eller en arbetsmarknadsförmedling för att därefter etablera ett samarbete och utreda vilka möjligheter som finns avseende kompetensbehov, sysselsättningsbehov och volymer. Trafikverket inarbetar i sin tur sysselsättningskrav i

upphandlingar utifrån hur överenskommelsen med Arbetsförmedlingen ser ut. När det sedan finns kontrakt med en leverantör genomför parterna ett gemensamt startmöte.

Kravställningen i upphandlingen ansvarar Trafikverket för att följa upp. Arbetsförmedlingen redovisar hur många som deltagit i åtgärder som Trafikverket upphandlat. Leverantören kommer dock inte att vara tvingad att ta emot Arbetsförmedlingens hjälp med att hitta lämpliga kandidater till de platser som kontraktet ställer krav på, om leverantören på egen hand kan fylla platserna utifrån de urvalskriterier som gäller. En mer detaljerad beskrivning av samarbetsformer tas fram under november och december 2015.

Effekter på sysselsättning och konsekvenser av Trafikverkets krav i upphandlingar

Effekter

Trafikverket bedömer att cirka 900 praktikplatser och anställningar (primärt lärlingsplatser och subventionerade) kan skapas genom att ställa föreslagna krav i kontrakt. Siffran har räknats fram genom att man uppskattar hur många kontrakt per år Trafikverket har där varje krav skulle kunna ställas samt i hur många av dessa kontrakt Trafikverket bedömer att de kan tillämpas. Kontraktsvärdet i snitt har uppskattats för att kunna göra en slutlig bedömning av uppskattade sysselsättningseffekter.

	Kontraktsgrens (MSEK)	Kontraktsvärde i snitt (MSEK)	Kontrakt per år	Användningsfrekvens (%) respektive antal platser per kontrakt			Totalt antal platser		
				Låg	Trolig	Hög	Låg	Trolig	Hög
Krav på kontakt med arbetsförmedling	-	-	-	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Sysselsätta X antal i kontraktet	+25	100	16	20%	50%	100%	13	32	64
Bonus	+5	31	60	0	0.25	0.5	0	15	30
Utforma åtgärder under planerande fas av kontrakt (ECI)	+1000	1000	4	10	15	25	40	60	100
Sysselsätta X antal i kontraktet	50-300	150	90	20%	50%	100%	54	135	270
Sysselsätta X antal i kontraktet	+300	500	8	-	100%	-	-	80	-
Bonus	+300	500	8	2	5	10	16	40	80
Bonus	0-300	34	427	0	1	2	0	427	854
Leverantör redovisar hur den avser att sysselsätta i projektet	+500	1000	4	-	25	-	-	100	-
UPPSKATTAD EFFEKT							226	889	1498

- = Konsultupphandling
- = Entreprenadupphandling
- = Innovationsvänlig mervärdesupphandling

Trafikverket har även bedömt vad som kan vara en låg, trolig eller hög användningsfrekvens respektive hur många platser som kan tänkas skapas per kontrakt vid användning av kravet. En hög nivå är att cirka 1 500 platser per år skapas, en trolig nivå är cirka 900 platser och en låg nivå är cirka 200 platser. För kontrakt med

mervärdeskrav har Trafikverket uppskattat att 25 platser per kontrakt är en rimlig nivå eftersom det i dessa entreprenadkontrakt borde vara en mer ambitiös kvot än i övriga.

Konsekvenser

Trafikverket uppskattar att kostnaderna kommer att öka med cirka 200 miljoner kronor årligen för leverantörerna, baserat på det ökade åtagandet att ta emot praktikanter och skapa tillfälliga anställningar. Beräkningen baseras på att det kostar cirka 100 000 kronor att ta emot en praktikant under ett halvår, 442 000 kronor att ta emot en lärling per år samt 370 000 kronor per år för en subventionerad anställning (se bilaga 1). Leverantören har givetvis möjlighet att sysselsätta personer genom en visstid- eller tillsvidareanställning om de vill. Huruvida det kommer att finansieras genom ökade anbudspriser är svårt att bedöma innan konkurrensutsättning har skett.

Av ställda krav och föreslagna arbetssätt följer en ökande arbetsbörda för Trafikverkets organisation i form av mer arbetstid till förberedelse, dialog och uppföljning av sysselsättningskrav, främst för projektledare och inköpare. Projektledare behöver bland annat lägga tid på förberedelse och dialog med arbetsförmedling och bereda underlag för att hitta lämpliga kandidater. Därefter krävs kontinuerlig uppföljning av att leverantören följer kraven. Inköpare kommer att lägga tid på att arbeta fram förslag på krav tillsammans med projektledare och arbetsförmedling, vilket bedöms öka deras arbetsbörda marginellt. Trafikverket kommer att hantera en ökad arbetsbörda inom organisationen genom att prioritera ned andra utvecklingsaktiviteter och sätta upp en samordningsfunktion för socialt ansvarstagande, för samordning, kunskapsspridning och uppföljning. Två-tre nyanställningar kommer ske för att utöka resurserna till arbetet med socialt ansvarstagande. Merparten av den ökade arbetsbördan bedöms ligga hos leverantörer, för Arbetsförmedlingen ligger detta inom det ordinarie uppdraget runt matchning. Dessutom bör en oberoende part systematiskt utvärdera. Kostnaden för detta är beroende av hur utvärderingen av samtliga insatser inom offentlig sektor samordnas inom området.

Uppföljning av krav och skapade platser

Arbetsförmedlingen kommer att hjälpa Trafikverket att följa upp hur många platser som skapats genom att ställa sysselsättningskrav i upphandlingar samt kommer tillsammans med Trafikverket och leverantörerna följa upp utfallet av sysselsättningskraven. Arbetsförmedlingen kommer att kunna leverera övergripande statistik över utfallet i insatser och program för de leverantörer som fått anvisningar. Det bör vidare utredas och utformas rutiner för hur Arbetsförmedlingen kan återföra information om avbrutna insatser där överenskommen tid för sysselsättning inte har fullgjorts. Ansvarig handläggare registrerar sysselsatta personer i en rapport från Arbetsförmedlingen som är specifik för Trafikverket.

Uppföljning av hur många och vilka krav Trafikverket ställer i sina kontrakt kommer Trafikverket att ansvara för, där en årlig sammanställning redovisar vilka krav som har ställts och i vilka projekt. Uppföljningen av att leverantörerna följer kraven ligger på projektledaren för kontraktet. Det sker enligt Trafikverkets befintliga rutiner för uppföljning av krav samt med stöd av Arbetsförmedlingens rapporter.

Trafikverket föreslår även att en oberoende part utvärderar vilka effekter ställda krav ger på konkurrens, sysselsättning och kompetensförsörjning i branschen samt i förhållande till andra åtgärder som syftar till att skapa sysselsättning.

10. Andra åtgärder för att öka sysselsättningen

I Trafikverket

Trafikverket har, utöver kravställning i upphandlingar, identifierat ett antal åtgärder som verksamheten skulle kunna initiera internt, för att bidra till att öka sysselsättningen för de personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden och för att säkra att de med efterfrågad utbildning eller erfarenhet får möjlighet till sysselsättning:

- Program för bristyrken vilka marknadsförs specifikt mot personer med akademisk utbildning och några års arbetslivserfarenhet inom yrkesgrenen.
- Fler praktikanter på Trafikverkets egna arbetsplatser.

Trafikverket tar i dag ett stort sysselsättningsansvar genom att jobba systematiskt med kompetensförsörjning och olika sysselsättningsinitiativ, vilka presenterats tidigare i rapporten. Trafikverket bedömer att ytterligare två åtgärder skulle kunna genomföras under förutsättning att det ges tid till förberedelse och planering.

Trafikverket ser en möjlighet att skapa ett program för personer som har utbildning och några års arbetslivserfarenhet inom ett yrke där vi bedömer att det finns ett stort behov av arbetskraft. Trafikverket har i dag ett traineeprogram för nyligen utexaminerade studenter från högskolan. 15 personer kommer in i Trafikverket via traineeprogrammet årligen. Detta är ett lyckosamt initiativ där unga personer får möjlighet att praktisera sina nyanskaffade kunskaper och kan förberedas för en ledande roll eller en specialistroll.

Trafikverket ställer sig positivt till att erbjuda ett liknande program för personer med akademisk utbildning som kanske är något äldre och har några års arbetslivserfarenhet i bagaget. Programmet skulle riktas mot personer med efterfrågad bakgrund eller personer som har jobbat några år i branschen och vill söka sig till Trafikverket. De skulle kunna ta sig an roller som exempelvis projektingenjörer, projektledare, tekniker inom bana, elkraft eller signal och projektinköpare eftersom en brist på arbetskraft har identifierats i de yrkesrollerna i Trafikverkets verksamhet. Programmet ska vara möjligt att söka för personer som möter de kompetenskrav som ställs. Arbetsförmedlingen skulle ha en viktig roll i att identifiera lämpliga kandidater som kan kvalificera sig till programmet till exempel att uppmuntra en viss grupp att söka genom initiativ såsom fokuserad marknadsföring och liknande. Ett sådant initiativ kan börja planeras under 2016, med start för intag under 2017.

Trafikverket har hittills under 2015 tagit in 64 praktikanter varav 78 praktiktillfällen har startats. Skillnaden förklaras av att några av praktikanterna har fått förlängd praktikperiod. Att ta in praktikanter har fungerat bra och det har uppfattats som positivt

av medarbetarna. Trafikverket kan se över möjligheten att satsa mer på praktikplatser genom att ta in fler praktikanter och att utöka samarbetet med Arbetsförmedlingen. Under 2016 kan Trafikverkets behov inventeras liksom möjligheten att ta in fler praktikanter på verksamhetsområdena, för att under 2017 etablera ett samarbete med Arbetsförmedlingen och rekrytera personer till de nya praktikplatser som har skapats.

Förslag till möjlig åtgärdsprioritering för att gynna sysselsättning

Trafikverket bedömer att det är svårt att i verksamheten skapa ekonomiskt utrymme för att kunna prioritera in arbeten som gynnar sysselsättning, arbeten som ger ett begränsat bidrag till leverans kvaliteterna punktlighet, kapacitet, robusthet, användbarhet, säkerhet och miljö och hälsa.

Hur åtgärdsplanerar Trafikverket?

Den nationella planen för transportsystemet styr Trafikverkets åtgärdsplanering utifrån funktionsmål och ett hänsynsmål. Funktionsmålen och hänsynsmålen innefattar leverans kvaliteterna punktlighet, kapacitet, robusthet, användbarhet, säkerhet och miljö och hälsa. För att uppnå de prioriterade målen på ett effektivt sätt utförs åtgärder där de ger störst bidrag till leverans kvaliteterna och genererar maximal samhällsekonomisk nytta i förhållande till kostnaderna med beaktande av infrastrukturens användande, infrastrukturens tillstånd samt rätt åtgärd i rätt tid – kostnadseffektivitet ur ett livscykelperspektiv.

Trafikverket har valt att beskriva sysselsättningsskapande arbeten som kan genomföras av exempelvis långtidsarbetslösa och som kräver kort förberedande utbildning men som ligger utanför ordinarie ekonomiska ramar och verksamhetsplan. Verket utgår således från att prioriteringen i Nationell plan för transportsystemet 2014–2025 gäller. De arbeten som föreslås gäller för nya uppdrag och inte pågående. Nedan följer exempel på arbeten med snabb igångsättning som kan utföras med en stor andel arbetskraft som saknar specifik järnvägs- eller vägkompetens. Föreslagna arbeten svarar mot funktions- och hänsynsmål men kan i dag inte prioriteras eftersom de omfattas av åtgärder som ger mindre bidrag till leverans kvaliteterna.

För att kunna ge uttryck för sysselsättningseffekter för respektive arbete har åtgärderna separerats utifrån hur personalintensiva de är:

- Låg personalintensitet = cirka 25 procent av kontraktsvärdet är personalkostnad.
- Medelhög personalintensitet = cirka 50 procent av kontraktsvärdet är personalkostnad.
- Hög personalintensitet = cirka 75 procent av kontraktsvärdet är personalkostnad.

Låg personalintensitet	Medelhög personalintensitet	Hög personalintensitet
Borttagning av järnvägsmateriel Stängning/plombering av gamla sandsilor på nedlagda bangårdar	Trädsäkring (väg & järnväg) Maskinell ogräs- och vegetationsbekämpning (järnväg) Siktröjning (järnväg) Gallring utanför vägområde	Informationsinsatser (väg & järnväg) Uppstädning kring bangårdar Manuell ogräs- och vegetationsbekämpning (järnväg) Inventeringar av trummor, arrika vägkanter, dräneringar m.m. Rastplatsvärdar Städning av diken Siktröjning (väg) Kvalitetskontroller utifrån checklistor

Start av ovan nämnda arbeten kräver kortare utbildningsinsatser specifikt inom området trafiksäkerhet. Det kräver även resurser till följd av upphandling av entreprenör alternativt tilläggsbeställningar i pågående kontrakt. Föreslagna arbeten som sker utanför väg- och järnvägsområdet kräver förberedande insatser, exempelvis kontakt och förhandling med markägare.

Antal platser som kan skapas

Trafikverket har beräknat hur många platser samt till vilken kostnad för verket det skulle innebära att sätta igång åtgärder med hög personalintensitet där cirka 75 % av kontraktsvärdet är personalkostnad. Till en kostnad på mellan 111-173 miljoner kronor årligen skulle Trafikverket kunna skapa mellan 250-450 extra platser genom att sätta igång personalintensiva arbeten som ligger utanför åtgärdsplaneringen. Beräkningen utgår från antagandet att kostnaden per sysselsatt är 30 000 kronor per månad. Den uppskattade nivån gäller första året, i de fall verket hittar ett bra arbetssätt och ser att genomförandet fungerar finns det möjlighet att höja ambitionsnivån näst kommande år. Innan igångsättning av föreslagna åtgärder behövs en kontroll ske gentemot innehåll i pågående baskontrakt så att verket inte sätter igång någon aktivitet som redan är upphandlad.

Arbete	MKR per år	Antal personer per år	Antal månader arbete kan pågå per år
Siktröjning & gallring utanför vägområdet	50-100	150-300	8
Röjning kring viltstängsel, runt räcken och skyltar med mera	5-10	15-30	8
Rastplatsvärdar	1-3	10-30	1-3
Städning av diken, speciellt runt samhällen, städer och rastplatser	5-10	15-30	8
Trädsäkring och röjning av skötselgator (järnväg) Upprensning och uppstädning längs banan	50	60	8
Summa	111-173	250-450	

För föreslagna åtgärder krävs upphandling vilket innebär att det behövs en period om minst sex månader innan åtgärden kan starta. Dialog och samarbete med skogsvårdsstyrelsen kommer behövas för bland annat röjningsarbeten. Det kräver även att verket är överens med markägare så i en del fall krävs förmodligen markförhandlingar. För de roller som arbetslösa kan tänkas ta inom åtgärderna bedömer Trafikverket att en utbildning på cirka två-fem dagar krävs för att kvalificera sig.

I bygg- och anläggningsbranschen

Trafikverket har identifierat två större åtgärder som skulle kunna initieras för att bidra till att öka sysselsättningen för personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

- Branschlösningar för bygg- och anläggningsbranschen.
- Treparsamarbete mellan branschen, Arbetsförmedlingen och Trafikverket för att utbilda arbetslösa personer till efterfrågade yrken.

Branschlösningar för bygg- och anläggningsbranschen

Trafikverket ser positivt på att bygg- och anläggningsbranschen tar egna initiativ i sysselsättningsfrågan. Det kan exempelvis handla om att skapa en gemensam branschfond som kan hjälpa till att finansiera leverantörernas åtaganden för att ta emot lärlingar. Branschen får då mer utrymme att på eget initiativ arbeta med ökad sysselsättning, vilket överensstämmer med den renodlande beställarrollen. Ett arbete att utreda behov och utformning av ett branschinitiativ, vad det än må resultera i, bör

initieras i närtid. Branschen ser positivt på ett sådant initiativ. Ett annat initiativ skulle kunna vara att branschen, fackföreningarna och Arbetsförmedlingen utvecklar Galaxen Bygg AB, eller Byggnads Yrkesnämnd, till att omfatta även arbetsökande arbetslösa.

Galaxen Bygg AB är byggsektorns eget företag för förebyggande arbetsmiljöarbete och rehabilitering. Galaxen Bygg AB ägs gemensamt av Bravida, JM, NCC, Måleriföretagen i Sverige, Peab, Skanska och Sveriges Byggindustrier. Galaxen ordnar arbetsförlagd rehabilitering genom anpassat arbete för personer med funktionsnedsättning som har en bakgrund i byggsektorn. Målet för verksamheten är att arbetstagaren ska kunna återvända till ordinarie arbete utan lönestöd. Eftersom Galaxen Bygg tagit fram en mycket framgångsrik modell för att få funktionsnedsatta tillbaka i arbete utan lönestöd, ser branschen att det finns möjlighet att utveckla konceptet och bygga på Galaxen med ett nytt ben för just arbetslösa. Det är betydelsefulla parter som är med i rehabiliteringsarbetet, och de skulle kunna bidra till att få in fler arbetslösa i bygg- och anläggningsbranschen.

Ett annat alternativ är att få in fler arbetslösa i en utbildning via Byggnads Yrkesnämnd (BYN). BYN samarbetar med ett flertal utbildningsgivare och de skulle kunna bistå med att få in fler arbetslösa till lämpliga utbildningar. BYN samverkar i dag med Sveriges Byggindustrier, Byggnads, Maskinentreprenörerna och SEKO Väg & Ban.

Galaxen och BYN är två befintliga initiativ som skulle kunna utvecklas ytterligare, eller verka som inspiration för något nytt initiativ i branschen som riktar sig till arbetslösa personer.

Trepartssamarbete mellan branschen, Arbetsförmedlingen och Trafikverket för att utbilda arbetslösa personer till efterfrågade yrken

Trafikverket ser ett antal möjligheter för Arbetsförmedlingen att förbättra sitt samarbete med branschen, dels branschöverskridande samarbeten, dels företagsspecifika. Detta för att bättre matcha arbetslösa med det kompetensbehov som identifierats i branschen men även då Trafikverkets leverantörer lyfter fram ett flertal risker med att ta in praktikanter, bland annat risker kopplat till att de behöver använda personal med fel eller låg kompetens.

Det finns en stor potential i att Arbetsförmedlingen tar ett större grepp om de leverantörer som letar personal och hjälper till att identifiera och utbilda personer som kan vara aktuella för en sysselsättning inom bygg och anläggning. Förslaget baseras på den analys av utbildningsbehov som finns för de arbetslösa.

Ett mer specifikt upplägg för ett branschöverskridande samarbete skulle bestå av ett antal kritiska aktiviteter:

1. En bedömning av vilka utbildningar som är aktuella för de arbetslösa: behovsanalys för branschen samt var det finns gap mellan befintliga utbildningar och efterfrågade utbildningar samt var det brister i kvaliteten på befintliga utbildningar.

2. Arbetsförmedlingen handlar upp utbildningar där behoven har identifierats, antingen nya utbildningar eller befintliga som finns på marknaden.
3. Arbetsförmedlingen väljer ut lämpliga kandidater för utbildningarna, möjligtvis i samråd med branschen.
4. Branschföretagen konkurrerar om deltagarna som går utbildningarna.

Om det visar sig att det finns ett stort behov av att upphandla ett flertal nya utbildningar för att möta branschens kompetensbehov, kan det vara nödvändigt att starta en branschspecifik skola. Skolan skulle förslagsvis kunna vara statlig eller privat, med statlig styrning eftersom branschen har efterfrågat att staten tar mer ansvar för kompetensförsörjningen inom bygg och anläggning. Trafikverket ser även en möjlighet att förslaget skulle kunna integreras i den lösning yrkesprogramsutredningen har föreslagit i en presentation från 8 maj 2015²³. Den lösningen syftar till att skapa nationella branschskolor som fokuserar på smala yrkesområden (flaskhalsyrken) vilka ska bedrivas under Skolverkets paraply. De drivs av branschorganisationer, har riksintag och förläggs på strategiska platser i Sverige. Arbetsförmedlingen skulle kunna vara en viktig part i ett sådant initiativ för att få in personer som står långt ifrån arbetsmarknaden i de utbildningsinsatser som anordnas av dessa skolor.

Ett alternativ är också att Arbetsförmedlingen utreder möjligheten att arrangera specifika företagssamarbeten. Arbetsförmedlingen har tidigare haft liknande samarbeten med arbetsgivare. Samarbetet bygger på att företaget vet vilket behov av personal de har. Tillsammans med Arbetsförmedlingen utformas utbildningar för de arbetslösa och företaget har en central roll i att välja ut de som ska få gå utbildningen genom intervjuer med mera. Efter genomförd utbildning har deltagarna någon form av säkrad sysselsättning hos företaget.

För bygg- och anläggningsbranschen kan ett liknande samarbete ske på två sätt. Ett sätt är där Arbetsförmedlingen skapar skräddarsydda utbildningar för specifika entreprenad- eller konsultprojekt utifrån de krav på kompetenser som efterfrågas av leverantörerna. Detta skulle vara lämpligt i längre projekt där det finns tid för förberedande utbildningar innan projektet startar. Ett annat sätt är mer inriktat på kompetensförsörjning på längre sikt, vilket skulle se ut som i fallen där Arbetsförmedlingen samarbetar med privata företag.

²³ Presentation yrkesprogramsutredningen 8 maj 2015

11. Riskanalys

Att gå ut brett med kravställande minskar kontrollen av effekter och konsekvenser

De risker som är förknippade med att gå ut brett initialt är överprövningar, ökad konkurrensbegränsning och mycket omprövningar som kan stoppa projekt. Risken minimeras genom att ställa rimliga krav på antal platser i kontrakten, förenkla för leverantörerna att få tag på personer i kontrakten och att ge förutsättning för en bra dialog mellan Arbetsförmedlingen, leverantör och Trafikverket.

Platserna som skapas i kontrakten ger ingen långsiktig effekt på arbetslöshet och kompetensförsörjning

Det finns en risk med att kraven på praktikplatser och anställningar inte ger några långsiktiga effekter på arbetslöshet eller kompetensförsörjning. Trafikverket tror att en sådan risk kan reduceras genom en konstruktiv och kontinuerlig dialog mellan Arbetsförmedlingen, Trafikverket och branschen för att se till att platserna som skapas ger långsiktig effekt. Modellen ska även vara flexibel och kunna ändras allteftersom bra lösningar växer fram.

Leverantörerna orkar inte ta emot de platser de får krav på

Om leverantörerna inte orkar ta emot de platser de får krav på riskerar de att få viten. Viten som de själva inte kan kontrollera kan skapa stor irritation och de kan komma att kalkyleras in i anbudet. Konkurrensen kan begränsas avsevärt om en leverantör bedömer att det blir svårt att uppfylla krav, och följaktligen inkommer färre anbud. Risken minimeras genom att ställa rimliga krav på antal platser i kontrakten, förenkla för leverantörerna att få tag på personer i kontrakten och att ge förutsättning för en bra dialog mellan Arbetsförmedlingen, leverantör och Trafikverket.

Undanträngningseffekter visar sig

Det finns en risk att mer lämpade personer trängs undan från sysselsättning. Risker hanteras genom att kontinuerligt utvärdera och analysera konsekvenser av skapade platser.

Fel kompetens tillförs

Om fel kompetens tillförs i de kontrakt där kraven ställs, bidrar det inte till en långsiktig kompetensförsörjning. Trafikverket har redan reducerat en sådan risk genom att i rapporten kartlägga befintligt och kommande kompetensbehov och genom att ta fram förslag för att matcha dem. Kvaliteten i befintliga utbildningar ökar genom att Arbetsförmedlingen, genom utökad dialog med branschen, bättre tillgodoser utbildningsbehovet.

Ytterligare krav begränsar konkurrensen

Det finns en uppenbar risk att fler krav begränsar konkurrensen och att således färre leverantörer lämnar anbud. Trafikverket avser att hantera den risken genom att ställa skarpare krav i större kontrakt och krav av mer uppmuntrande karaktär i mindre kontrakt.

12. Bilaga 1 - kostnadsberäkning

Viten och bonusar

Kostnaden för att ta emot respektive person får leverantören i vite eller bonus.

Typ	Formel för vite/bonus per person och månad	Vite/bonus per person och månad (kronor)
Praktikant	Kostnad per månad	15 000
Lärling	Kostnad per månad	30 000
Subventionerad anställning (gäller endast vite)	Kostnad per månad	30 000

Kostnader för leverantör att erbjuda praktikplats, lärlingsplats samt subventionerad anställning

En praktikant per 6 månader

Antaganden

1. Får sin ersättning från Arbetsförmedlingen.
2. Får eventuell arbetsmarknadsutbildning från Arbetsförmedlingen.
3. Handledaren kostar företaget 60 000 kronor/månad inklusive sociala avgifter.
4. Praktiken är på 6 månader.
5. Handledaren lägger 25 procent av sin arbetstid på praktikanten.
6. Produktiviteten minskar inte. Företaget har sin ordinarie personal samt anställer vid behov för att kunna handleda.

Kostnadsanalys

Handledningskostnad = $0,25 \times 60\,000 \times 6$ månader = 90 000

Övriga kostnader (kläder etc.) = 10 000

Total kostnad = 100 000 kronor

En lärling per 12 månader

Antaganden

1. Får sin ersättning från leverantören
2. Får eventuell arbetsmarknadsutbildning från Arbetsförmedlingen
3. Handledaren kostar företaget 60 000 kronor/månad inklusive sociala avgifter.
4. Leverantören har lönekostnader (inklusive sociala avgifter) för lärlingen på 30 000 kronor per månad
5. Handledaren lägger 10 procent av sin arbetstid på lärlingen
6. Produktiviteten minskar inte. Företaget har sin ordinarie personal samt anställer vid behov för att kunna handleda

Kostnadsanalys

Handledningskostnad = $0,10 \times 60\,000 \times 12$ månader = 72 000

Lön = 12 månader \times 30 000 = 360 000

Övriga kostnader (kläder etc.) = 10 000

Total kostnad = 442 000 kronor

En subventionerad anställning per 12 månader

Antaganden

1. Får halva sin ersättning från Arbetsförmedlingen
2. Får eventuell utbildning från Arbetsförmedlingen
3. Handledaren kostar företaget 60 000 kronor/månad inklusive sociala avgifter.
4. Leverantören har lönekostnader (inklusive sociala avgifter) för den subventionerade anställningen på 15 000 kronor per månad
5. Handledaren lägger 25 procent av sin arbetstid på personen
6. Produktiviteten minskar inte. Företaget har sin ordinarie personal samt anställer vid behov för att kunna handleda

Kostnadsanalys

Handledningskostnad = $0,25 \times 60\ 000 \times 12\ \text{mån} = 180\ 000$

Lön = $12\ \text{månader} \times 15\ 000 = 180\ 000$

Övriga kostnader (kläder etc.) = 10 000

Total kostnad = 370 000 kronor



Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1
Telefon: 0771-921 921, Texttelefon: 010-123 50 00

www.trafikverket.se