

KAPITTEL 18

Sosial verdiskaping i norsk arbeidsliv gjennom innovative offentlige anskaffelser

Av Anna Kristina Knudsen, Britt Hunt og Luitzen de Boer

SAMMENDRAG

Offentlige anskaffelser blir i økende grad sett på som effektiv strategi for å skape bærekraftig verdi for samfunnet. Dette kapitlet handler om hvordan offentlige anskaffelser kan bidra til å inkludere sårbare og underrepresenterte grupper i samfunnet i arbeidslivet.

Selv om det internasjonale regelverket for offentlige anskaffelser i større grad legger til rette for sosiale anskaffelser, tyder litteraturen på flere utfordringer i praksis. Utfordringene peker på behovet for å innrette, forberede og gjennomføre offentlige anskaffelser på en annen måte.

Kapitlet viser eksempler på praksisen i Norge. Trondheim kommune undersøkte muligheten for å inkludere krav om arbeidsplasser til sårbare grupper i offentlige anbud, men avstod da de antok at leverandørene ville sette opp prisen tilsvarende. En analyse av Doffin viser at noen større kommuner inviterer til en dialog med leverandørmarkedet angående formulering av sosiale krav. Stavanger kommune har etablert et samarbeid med en sosial entreprenør som tilbyr praksisplasser for flyktninger, men opplevde en del utfordringer underveis. Forfatterne konkluderer med at problemstillingen bør betraktes fra et bredere interessent- og økosystemperspektiv som favner både interne og eksterne interessenter, og beskriver hvordan den kan kobles til pågående teoretisk og empirisk forskning innenfor dialogbaserte, innovative offentlige anskaffelser.

18.1 INTRODUKSJON

Offentlige anskaffelser blir i økende grad sett på som effektiv strategi for å skape bærekraftig verdi for samfunnet, ikke bare gjennom å levere kostnadseffektive produkter og tjenester av riktig kvalitet, men ved å bidra til oppnåelse av målsettinger knyttet til miljø og sosiale forhold (De Boer et al., 2017; Torvatn & De Boer, 2017).

Kan sosiale kriterier i større grad inkluderes i offentlige anskaffelser? Kan krav om arbeidsplasser til vanskeligstilte være et sosialt kriterium? Kan en bedre inkludering og oppfølging i arbeidslivet ikke bare bedre enkeltindividets og familiens levekår, men også imøtekomme de økonomiske utfordringene Norge vil stå overfor i nær framtid, ved å få flere i arbeid? Perspektivmeldingen Meld. St. 29 (2016–2017) viser til en lavere inntekt for landet parallelt med en kommende eldrebølge.

Folkehelseinstituttet (FHI)²⁴ peker på sammenhengen mellom tiltak som styrker opplevelsen av sosial støtte, og hyppigheten av både psykiske og somatiske lidelser. Gjennom å forbedre den sosiale helsen kan vi påvirke den fysiske helsen også.

En viktig form for sosial støtte er det som FHI kaller bekreftende støtte, som blant annet kommer fra kollegaer og venner. Betydningen av å ha jobb og å være del av et sosialt miljø handler dermed ikke bare om å være økonomisk uavhengig, men også om å redusere faren for fysiske og psykiske lidelser. Det er dermed viktig å skape gode forutsetninger for at flest mulig kan bli en del av et sosialt miljø i en jobbkontekst. Dette gjelder spesielt utsatte grupper som opplever utfordringer med å få riktig utdanning og jobb. Sårbare grupper menes her mennesker med blant annet psykiske helseutfordringer og funksjonsnedsettelse. I dette kapitlet ser vi nærmere på innvandrere og flyktninger, som er underrepresentert i arbeidsmarkedet.

I Trondheim kommune bistår Kvalifiseringscenteret for innvandrere²⁵ (INN) flyktninger som blir bosatt i Trondheim. Gjennom et introduksjonsprogram hjelper INN flyktninger med å lære seg det nødvendige for å kunne bli selvhjulpne i norsk samfunns- og arbeidsliv. INN ser på inkludering i arbeidslivet som et viktig element til et godt liv. Arbeid gir lønn til å klare seg selv, og et sosialt miljø som kan være helsefremmende. Introduksjonsprogrammet kan ha en varighet på inntil 24 måneder og avsluttes når den enkelte person er grunnleggende kvalifisert. Kvalifisering innebærer at man har startet på utdanning ut over grunnskole og/eller å ha kommet ut i lønnet arbeid, heltid eller deltid. INN koordinerer kommunens arbeid med flyktningene mens de er i introduksjonsprogrammet, og samarbeider med utdanningsinstitusjoner, arbeidsgivere, offentlige virksomheter og frivillige organisasjoner i arbeidet med å kvalifisere hver enkelt deltaker i introduksjonsprogrammet. Arbeidsgivere spiller en viktig rolle, blant annet ved å legge til rette for at deltakerne i INNs program får jobberfaring gjennom å etablere praksisplasser, og aller helst betalt jobb, da målet er å bli økonomisk selvstendig. Rådgiverne på INN jobber derfor aktivt mot lokalt næringsliv for å skape slike plasser.

En mulig strategi for å oppfordre private arbeidsgivere til å skape praksisplasser, er gjennom offentlige anskaffelser. Siden 1.1.2017 har det vært mulig for offentlige oppdragsgivere, som for eksempel kommuner, å stille krav om praksisplasser når leverandører ønsker å gi bud på offentlige oppdrag

24 «Fakta om sosial støtte og ensomhet», tilgjengelig på nettsiden til Folkehelseinstituttet, www.fhi.no

25 Beskrivelsen av INNs aktiviteter i dette avsnittet er basert på INNs nettsider på www.trondheim.kommune.no

(anskaffelser). En annen mulighet er å bruke ordningen for såkalte reservasjonskontrakter som innebærer at en kommune under visse forutsetninger kan tildele et oppdrag direkte til en leverandør som oppfyller kravene som sosial entreprenør. I den siste reformen av EUs policy for offentlige anskaffelser²⁶ ble det ytterligere åpnet opp for å tildele offentlige oppdrag til leverandører hvor minst 30 % av de ansatte i bedriften kommer fra utsatte grupper.

Formålet med dette kapittelet er å presentere og analysere praksisnær kunnskap om hvordan ulike innovative former for offentlige anskaffelser kan bidra til å skape flere muligheter for å inkludere utsatte, sårbare grupper i samfunnet i arbeidslivet.

Viktige forskningsspørsmål som kapittelet vil ta for seg, er: (1) I hvilken grad og hvordan blir offentlige anskaffelser i dag brukt aktivt for å legge bedre til rette for sosial inkludering av og støtte til utsatte grupper, og hvilke resultater er blitt oppnådd? (2) Hva er de viktigste utfordringene som oppdragsgivere, leverandører og andre interessenter opplever når det gjelder bruk av offentlige anskaffelser som virkemiddel for sosial inkludering? Og (3) hvordan kan innovative former for å planlegge og gjennomføre offentlige anskaffelser ta bort eller redusere utfordringene funnet under spørsmål 2?

Spørsmålene 1 og 2 er rettet mot kartlegging og analyse av dagens praksis, for eksempel når det gjelder bruk av kvalifiseringskrav om praksisplasser hos leverandører og reservering av kontrakter for sosiale entreprenører. Når det gjelder spørsmål 3, er det flere former for innovative offentlige anskaffelser som kan være aktuelle. Innovasjonen kan handle om hvordan anskaffelsen blir forberedt og gjennomført (prosessinnovasjon), men også om hva som blir kjøpt (produkt- eller tjenesteinnovasjon). Disse formene henger også gjerne sammen: Innovative løsninger blir til som et resultat av en innovativ anskaffelsesprosess.

En viktig form for prosessinnovasjon i offentlige anskaffelser er å legge til rette for en større grad av dialog mellom oppdragsgiver og leverandørmarkedet i forkant av (og eventuelt som en del av) anbudsprosessen. Gjennom dialog forklarer kommunen til leverandørene hva de ønsker å oppnå (i dette tilfelle forbedre mulighetene for sosial inkludering av utsatte grupper i arbeidsliv) uten å legge unødvendige føringer på hvordan leverandørene skal gjøre dette. Ideen er at leverandørene får bedre innsikt i kommunens behov og større frihet til å komme med kreative, innovative løsninger. Slike dialogbaserte innovative anskaffelser brukes stadig mer med tanke på å få til bærekraftige

26 «EU Public Procurement reform: Less bureaucracy, higher efficiency», EU publication explaining the 2016 reform of the EU framework for public procurement, European Commission, Ref. Ares(2016)1875822 – 20/04/2016.

løsninger for kommuner, fylker og staten, men det ser ut til at fokuset ofte er på den miljømessige dimensjonen i bærekraftbegrepet og i mindre grad den sosiale dimensjonen.

Vi vil her presentere og diskutere internasjonal litteratur på området, samt belyse innsiktene fra litteraturgjennomgangen med flere eksempler fra praksisen i noen norske kommuner.

Kapitlet er organisert som følger. Seksjon 2 introduserer og forklarer nærmere begrepet sosiale offentlige anskaffelser, og beskriver noen innsikter fra internasjonal forskning på området. I seksjon 3 går vi nærmere inn på praksisen i Norge, både gjennom en dokumentanalyse og to mindre casestudier, en om Trondheim kommune og en om Stavanger kommune. Vi diskuterer funnene i seksjon 4, og avslutter med noen tanker om hvordan mer dialogbaserte former for offentlige anskaffelser kunne bidra til økt sosial verdiskaping i norsk arbeidsliv.

18.2 SOSIALE OFFENTLIGE ANSKAFFELSER (SOA): EN KORT GJENNOMGANG AV DEN INTERNASJONALE LITTERATUREN

I denne seksjonen starter vi med å introdusere viktig begreper og gi en kort oversikt over innsiktene fra internasjonal forskning på området.

18.2.1 OFFENTLIGE ANSKAFFELSER OG SOSIALE MÅL

Offentlige anskaffelser spiller en viktig og sentral rolle i en nasjonal økonomi og står for 12 % av BNP i OECD-land og nesten 30 % av de totale offentlige utgiftene (De Donno, Ventura & De Maio, 2019; United Nations Environment Programme, 2017; United Nations Environmental Programme, p. viii). Med denne typen kjøpekraft representerer den en viktig strategisk driver for innovasjon i forsyningskjeder med tanke på å møte samfunnets behov (De Donno et al., 2019). På dette stadiet har det ennå ikke nådd sitt fulle potensial, men hvis det endres, kan det være en kraftig transformativ mekanisme for bærekraftig utvikling. Følgelig kan det hjelpe nasjoner i deres innsats for å oppnå sine internasjonale forpliktelser som de bærekraftige utviklingsmålene (SDGs).

18.2.2 OM SOSIALE OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Offentlige anskaffelser refererer til prosesser for innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsprosjekter av offentlige myndigheter fra eksterne leverandører (De Donno et al., 2019; Europakommisjonen; FNs miljøprogram, 2017).

Det er konkurrerende begreper som gjenspeiler utviklingen i anskaffelser (se sosiale offentlige anskaffelser, grønne anskaffelser og bærekraftige offentlige anskaffelser). Felles for dem alle er at de har en mer ekspansiv tolkning av innkjøpsprosesser. Felles for dem er at de har en bred tolkning av innkjøpsbegrepet med fokus på hvordan de kan bidra til å oppnå miljø- og sosialpolitiske mål (Semple, 2015).

Spesielt er dagens offentlige anskaffelsespraksis innrammet av større overnasjonale avtaler som de i Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) og erklæringen om grunnleggende prinsipper og rettigheter på arbeidsplassen, 1998 (International Labour Organization, 2017). Kjernearbeidsstandarder finnes i åtte ILO-konvensjoner som bidrar til å sikre at det finnes et minimumsrammeverk for menneskerettigheter og sosial rettferdighet innenfor arbeidsforhold (International Labour Organization, 2017). I tillegg har Verdens handelsorganisasjon (WTO) satt sammen en juridisk bindende multilateral avtale, Government Procurement Agreement (GPA), der i dag 48 WTO-land erverver seg for å sikre at deres lover og forskrifter er i samsvar med GPAs minimumsanskaffelsesregler (European Bank for Reconstruction and Development). Denne avtalen blir et stadig viktigere element i det globale handelsrammeverket og driveren av reform (European Bank for Reconstruction and Development). ISO-sertifisering tjener videre til å standardisere og regulere global handel: materialer, produkter, prosesser og tjenester (International Organization for Standardization, 2019). ISO 20400 (lansert 2017) er en bærekraftig innkjøpsstandard som gir retningslinjer for integrering av bærekraft i anskaffelsesprosessene til organisasjoner (Dussert, 2019; FNs miljøprogram, 2017, s. 18). Denne standarden fungerer fritt med ISO 26000, som gir veiledning til bedrifter om hvordan man opererer på en sosialt ansvarlig måte (International Organization for Standardization, 2010; FNs miljøprogram, 2017, s. 18).

Som medlem av EØS er Norge forpliktet til å implementere EUs lov om offentlige anskaffelser og sikre en enhetlig tolkning. EU-direktivet 2014/24/EU, som knytter bærekraft til offentlige anskaffelser, og andre som støtter EU- og EØS-retten, skal tolkes og anvendes i harmoni med nasjonal lovgivning (Benkow & Roll-Matthiesen, 2020; Europakommisjonen, 2019).

18.2.3 UTFORDRINGER OG MULIGHETER

En sosial offentlig anskaffelse har et stort potensial for å transformere offentlige anskaffelsesprosesser og adressere bærekraftig utvikling. Men den står også overfor mange barrierer for effektiv implementering og transformasjon. Først og fremst er det de problemene som stammer fra mangel på standardisering;

mange systemer, tilnærminger og kriterier. Dette betyr at det ikke er noen felles forståelse eller anvendelse av hvordan sosial bærekraft kan engasjeres effektivt eller brukes (Montalbán-Domingo, García-Segura, Sanz & Pellicer, 2018; O'Rourke, Leire, Bowden & Enmanuel, 2013). Videre står den overfor verre vanskeligheter enn andre bærekraftdimensjoner for å kvantifisere, måle og overvåke ytelsen. Det er også vanlige misforståelser av Triple Bottom Line, der sosiale spørsmål er både undervurdert og overskygget av miljøhensyn (Montalbán-Domingo et al., 2018).

Potensialet til sosiale entreprenører er anerkjent i nyere EU-direktiver, men inntrykket er at potensialet som ligger i sosiale offentlige anskaffelser, ikke er hentet ut ennå (Kobro, 2019). En årsak til dette kan være relatert til diskusjoner om det såkalte «subject of the matter»-problemet, som sier at tildelingskriteriene som brukes i anbudsprosessen, må ha betydning for hva som faktisk blir kjøpt inn (Semple, 2015). Dette henger sammen med en av konklusjonene i Kobro (2019) som understreker at en viktig barriere for sosiale entreprenører i offentlige anskaffelsesprosesser nettopp er at oppdragsgivere beskriver i detalj hvordan en oppgave skal løses, heller enn å overlate løsningen i større grad til leverandørene.

Utfordringene peker på behovet for å innrette og forberede offentlige anskaffelser på en annen måte, slik at potensialet som ligger i sosiale offentlige anskaffelser, i større grad kan oppnås. En viktig utvikling i denne sammenhengen, både i Norge og internasjonalt, er den økende oppmerksomheten på konseptet Innovative offentlige anskaffelser (IOA) eller innovasjonsorienterte anskaffelser (De Boer et al., 2017) som kjennetegnes av en mer omfattende behovskartlegging og tidlig markedsdialog i offentlige anskaffelser. I et forskningsprosjekt fra 2017 innenfor dette temaet, utført av NTNU, Trøndelag forskning og utvikling (TFOU) i samarbeid med Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP) og basert på casestudier hos Trondheim kommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune og AtB, ble det utviklet en foreløpig modell for hvordan en mer dialogbasert anskaffelsesprosess kan bidra til å skape felles verdi for både offentlige oppdragsgivere og leverandører. Modellen kombinerer Porter og Kramers (2011) konsept Shared Value Creation (SVC) med stegene i prosessmodellen for innovative offentlige anskaffelser utviklet av LUP, se tabell 18.1.

TABELL 18.1 En konseptuell modell for innovative offentlige anskaffelser som muligjgjørende prosess for Shared Value Creation (Porter & Kramer, 2011; De Boer et al., 2017).

Stegene i SVC-prosessen					
Stegene i IOA-prosessen		1 Identifisere det sosiale behovet	2 Lage en «business case»	3 Følg prosessen	4 Mål resultatene for å oppdage verdi
	1 Vurdere behov	Relater identifiseringen av utfordringer til nøkkelbehov for kommuner (eller andre offentlige organisasjoner). Identifiser nøkkel-interesser			
	2 Planlegge og organisere				
	3 Dialog med markedet	Inviter leverandører for å reflektere rundt hvordan de kan bidra til å løse disse sosiale utfordringene	Bruk dialogen til å komme opp med en gjennomførbar/mulig forretningsmodell for leverandører, kommunen og andre interesser		
	4 Gjennomføre konkurranse			Bruk forhandlingsprosessen til å bli enige om hvordan sosial framgang kan måles	
	5 Kontraktsoppfølging				Utfør måling, følg opp og fokuser på å forbedre leverandørens levering. Bruk erfaringer/funn til input i neste anskaffelse

Modellen legger vekt på identifisering av relevante interne interessenter tidlig i prosessen og hvordan en viktig sosial utfordring muligens kan kobles til et innkjøpsbehov hos oppdragsgiveren. Deretter inviteres eksterne leverandører og andre eksterne interessenter til å komme med innspill på hvordan de kan bidra til å levere et produkt og/eller tjeneste som ikke bare dekker innkjøpsbehovet, men også samtidig bidrar til å løse den sosiale utfordringen. Gjennom dialogen må innkjøper (oppdragsgiver) og leverandørene prøve å utvikle en felles «forretningsmodell», eller «business case», som vil synliggjøre hvordan alle interessenter kan få noe ut av samarbeidet og/eller hvordan opplevd usikkerhet og risiko kan reduseres. Denne modellen vil forme utgangspunktet for konkurransegrunnlaget for selve anbudsprosessen som følger.²⁷ Tanken er at et konkurransegrunnlag som er basert på en slik dialog, vil føre til flere og bedre tilbud fra leverandørene og bedre løsninger for de interne kundene hos oppdragsgiveren. SVC-konseptet legger også mye vekt på korte tilbakemeldingskanaler for å se om samarbeidet faktisk fører til resultater. Modellen stipulerer derfor at leverandøren(e) og oppdragsgiver før kontraktene inngås må bli enig om hvordan den sosiale og økonomiske verdiskapingen vil bli målt underveis i kontraktsperioden. Vi kommer tilbake til denne modellen på slutten av kapittelet.

18.3 ET BILDE AV PRAKSISEN I NORGE

I denne seksjonen prøver vi å gi et bilde av SOA i Norge, basert på flere kilder. Vi starter med en gjennomgang av noen overordnede policydokumenter for å finne ut i hvilken grad offentlige anskaffelser blir sett på som et strategisk virkemiddel for sosiale formål. Deretter presenterer vi noen av erfaringene fra to store norske kommuner, Trondheim og Stavanger.

18.3.1 FOKUS PÅ SOSIAL VERDISKAPING OG INKLUDERING I NASJONALE STRATEGIER

I 2019 kom regjeringen både med en stortingsmelding om offentlige anskaffelser (Meld. St. 22) og en stortingsmelding om folkehelse (Meld. St. 19). Det er interessant å se i hvilken grad offentlige anskaffelser blir betraktet som effektivt virkemiddel for å oppnå sosial verdiskaping, spesielt rettet mot inkludering.

Stortingsmeldingen om offentlige anskaffelser fikk tittelen «Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser» og har fokus på sosiale

²⁷ Anbudsprosessen kan ha flere former, avhengig av hvilken prosedyre i EUs regelverk for offentlige anskaffelser som virker mest hensiktsmessig, for eksempel åpen anbudskonkurranse, begrenset konkurranse, konkurransepreget dialog eller innovasjonspartnerskap.

aspekter i hvert fall i to kapitler i meldingen, i kapittel 8 om «Ivaretagelse av ulike samfunnshensyn innenfor rammene av en effektiv og helhetlig anskaffelsespolitikk» og kapittel 10 «Bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og useriøsitet».

I kapittel 8 er det en direkte referanse til sosial verdiskaping relatert til arbeidsliv og inkludering av utsatte grupper i samfunnet:

... I tillegg (til sikring av best mulig behovsdekning til best mulig pris) kan anskaffelser brukes som virkemiddel for å nå andre samfunns mål. Slike samfunnshensyn kan for eksempel være å bekjempe arbeidslivskriminalitet, bedre miljøet og redusere klimautfordringer, øke antallet læreplasser, ivareta helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassene, sikre grunnleggende menneskerettigheter, fremme næringslivsinteresser og innovasjon, unngå diskriminering og ivareta ulike svake grupper i samfunnet (s. 70).

Denne stortingsmeldingen viser også til et vedtak fra 2017 som innebærer at norske oppdragsgivere skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning (s. 71).

I stortingsmeldingen om folkehelse er det mye fokus på sosiale aspekter ved arbeidslivet, og i den sammenheng samarbeid med næringslivet. Offentlige anskaffelser blir imidlertid ikke eksplisitt nevnt som et virkemiddel i det hele tatt. Dette kan virke noe overraskende siden meldingene ble utviklet og publisert i samme periode. På nasjonalt nivå har offentlige anskaffelser i denne meldingen dermed ikke blitt vurdert som et effektivt virkemiddel for å fremme sosiale målsetninger.

18.3.2 TO UTFORSKENDE CASESTUDIER

Kapitelforfatterne mener at å inkludere sosiale kriterier som inkludering av arbeidsplasser for personer fra sårbare grupper kan være en innovativ måte å nå bærekraftsmålene om sosial utjevning.

Personer fra sårbare grupper er i hovedsak personer som har utfordringer med å komme inn i arbeidslivet, det være seg grunnet fysisk eller psykisk helse eller rusutfordringer, for eksempel.

Flyktninger og innvandrere er også underrepresentert i arbeidslivet med bakgrunn i språkferdigheter, manglende utdanning og arbeidserfaring som norske arbeidsgivere ikke har funnet relevant. Selv med god arbeidserfaring fra hjemlandet og relevant kunnskap finner vi ofte at ferdighetene ikke er oversettbare til norske forhold, for eksempel på grunn av ulike byggeforskrifter for håndverkere. Like fullt er Norge tjent med å ha flere i arbeid med tanke på sosialstønadsutgifter og behov for arbeidskraft i et land i vekst og en mye omtalt eldrebølge.

En inngangsport til arbeidslivet gir arbeidserfaring og kan med riktig oppfølging gi mulighet til utdanning som fagbrev. Ved å få formell kompetanse økes muligheten for mer varige arbeidsforhold og bedre lønn, som vil begrense behov for økonomiske subsidier fra NAV.

I arbeidet med tidlig innsats for inkludering av flyktninger i samfunnet og i arbeidslivet er det kommunenes flyktningetjenester som har dette ansvaret. Tidlig innsats er å raskt komme i gang med norskopplæring, utdanning og arbeidspraksis. Passivitet kan føre til depresjon for de som føler seg arbeidsfør.

Vi vil her gi en kort beskrivelse av en flyktningetjenestes oppgaver er, og lovverket de følger. Kommunenes flyktningetjenester kan innenfor noen rammer operere forskjellig, vi bruker derfor Trondheim kommune som beskrivelse. Så vil vi se på Stavanger kommune, som har hatt et prosjekt med å sikre erfaringsplasser i en innkjøpsavtale med en sosial entreprenør.

18.3.2.1 Trondheim kommune

I Trondheim kommune er det Kvalifiseringssenter for innvandrere og flyktninger (INN) som utfører oppgavene. INN opererer som en flyktningetjeneste.

Hvem som skal bosettes som flyktninger i Norge, bestemmes politisk, og det er Integrerings- og mangfoldsdirektoratet som anmoder kommuner om å bosette flyktninger. Hver enkelt kommunes politiske styre bestemmer antallet de vil bosette.

I Trondheim er det INN som tar imot flyktningene som skal bo i Trondheim. INN har ansvaret for bosettingen og videre følge introduksjonsloven med mål om å inkludere flyktningen i samfunnet. Måloppnåelse i introduksjonsprogrammet regnes i et ansettelsesforhold på en arbeidsplass eller i utdanning. Målet er at en person skal bli selvforsørgende. Programrådgivere ved INN følger sine deltakere, flyktningen, gjennom et introduksjonsprogram. Programrådgiverne gir sine deltakere så tett oppfølging som mulig med et helhetsperspektiv som samfunnsforståelse, familie, helse, videre utdanning og arbeid, med mål om god inkludering i samfunnet.

Introduksjonsprogrammet følger introduksjonsloven²⁸.

Vi viser kort to paragrafer fra denne loven:

§ 1. Lovens formål

Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

28 www.lovdatabasen.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80

Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv.

§ 5. Programmets varighet

Programmet kan vare i inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. Når det vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen, kan programmet forlenges til inntil tre år.

Den koordinerende programrådgiveren ved INN forteller i vårt intervju mars/april 2020 om sitt arbeid. Vi møter henne per telefon midt i koronanedstengningen. Hun forteller at alle hennes deltakere som er i jobb eller praksis, er permittert inntil videre. Hun er redd for effekten, hvor et arbeidsmarked som er vanskelig for flyktninger å komme inn i, kan bli vanskeligere da flere personer med mer formell kompetanse kan bli arbeidsledige, og våre deltakere rykker ett hakk til bakover i køene.

Hun peker på disse hovedutfordringene ved inkludering i arbeidslivet for flyktninger:

- Språkferdigheter
- Manglende formell kompetanse
- Annen arbeidskultur
- Psykisk helseutfordringer etter krig og flukt.

Allikevel er de aller fleste motivert og klare for å gjøre en innsats. INN opplever at de fleste er full av pågangsmot når de kommer, men når fremgang med å komme i jobb lar vente på seg, så gjør det noe med humøret. Lediggang er roten til mye vondt, og dermed er aktivitet svært viktig for inkludering og forebygging av psykisk uhelse.

INN opplever at arbeidsgivere er mer skeptiske til innvandrere utenfor Europa, det kan skyldes at europeiske arbeidere har mer lik arbeidskultur, uavhengig av språk.

INNs erfaring er at flyktninger og innvandrere trenger tettere oppfølging enn f.eks. lærlinger. Når de treffer på en arbeidsgiver som tar seg litt bedre tid i starten og samarbeider tett med programrådgiveren som tilbyr «supported employment» (tett oppfølging), så skal det ikke så mye til før deltakeren mestrer jobben.

Trondheim kommune undersøkte muligheten for å inkludere arbeidsplasser et sosialt kriterium i innkjøpsavtalen for personer fra NAV og INN i 2018. Kommunen konkluderte da med at leverandører ville øke prisen for tjenesten

tilsvarende arbeidet med å inkludere og lære opp personen. I et sånt scenario ville det ikke lønne seg. De valgte å fortsette med at oppfølgere bistår deltakere i jakten på arbeidsplasser.

En dypere granskning av sosiale kriterier og en fremgangsmåte med større dialog og innovasjon med leverandøren kan gi økonomiske goder ved at den enkelte ansatte ikke trenger å bruke så mye ressurser på å finne en positiv arbeidsgiver. I Trondheim er det flere institusjoner som har arbeidsmetoden å gi oppfølging i arbeid. Det er ikke uvanlig at NAV-ansatte og INN-ansatte konkurrerer om de samme arbeidsplassene.

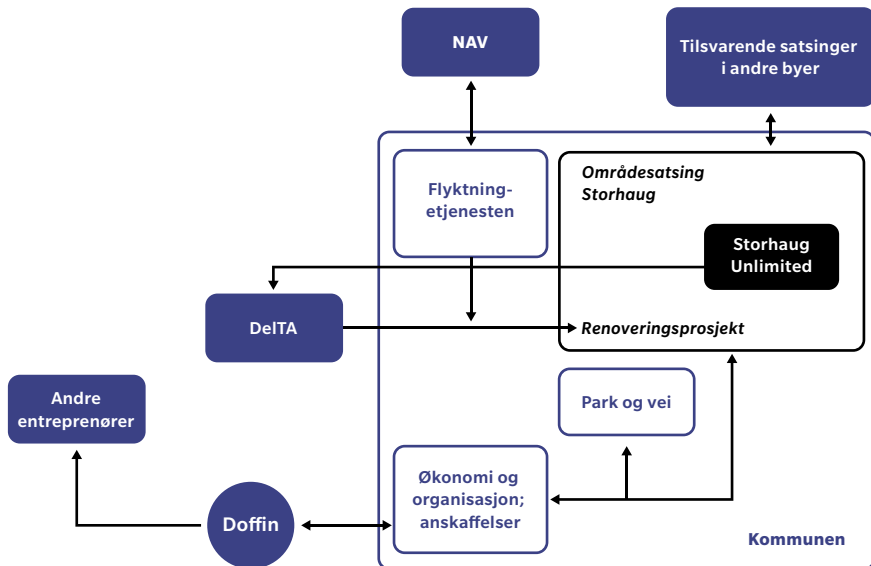
18.3.2.2 Stavanger

Denne casen handler om Stavanger kommunes satsing på Storhaug-området i byen, og spesielt hvordan sosiale entreprenører kan bidra til å løse noen av de sosiale utfordringene i området og hvordan man opplever at regelverket og praksis rundt offentlige anskaffelser påvirker og legger til rette for vellykket samarbeid med sosiale entreprenører. Casebeskrivelsen er basert på to intervjuer med fire involverte ansatte i ulike enheter i Stavanger kommune (områdesatsing Storhaug, nabolagsinkubatoren Storhaug Unlimited, Flyktingetjenesten og Økonomi og organisasjon; anskaffelser), samt offentlige dokumenter og informasjon på kommunenes nettside og Doffin.

Bakgrunn

Sentralt i casen er anskaffelsen av et bygningsarbeid som inneholder prosjektering og renovering av et båt- og båthaus i Storhaug-området. Kommunen ønsket å inngå en avtale med en entreprenør som kunne legge til rette for inkludering av arbeidskraft fra kommunenes introprogram for flyktninger i både planleggingen og renoveringen. Avdelingen i kommunen som har ansvaret for byggeprosjektet, Park og vei, undersøkte leverandørmarkedet og konkluderte med at det ikke fantes noen reelle alternativer ut over firmaet DelTA. Dette firmaet har et klart formål om å drive med sosialt entreprenørskap og tilbyr tjenester innenfor to områder: byggetjenester og mat (catering). DelTA henter inn oppdrag innenfor disse områdene og sørger for at deltakere fra kommunenes introprogram kan bidra i utføring av arbeidet og dermed få faglig arbeidserfaring, men også lære mer om norsk arbeidskultur. Økonomi og organisasjon (som har ansvar for anskaffelser) ved kommunen publiserte en veiledende kunngjøring i Doffin som beskrev kommunens intensjon om å inngå en avtale med DelTA, men som ga andre eventuelle leverandører en mulighet til å ta kontakt med kommunen hvis de også kunne oppfylle kravene om tilrettelegging for sosialt entreprenørskap. I avsnittene som følger skal vi gå nærmere inn på samspillet mellom de

kommunale enhetene som var involvert, erfaringene med byggeprosjektet og mer generelt hvordan man opplever mulighetene innenfor offentlige anskaffelser for å styrke sosialt entreprenørskap-satsingen. Figur 18.1 viser hvordan de ulike interne enhetene i kommunen, DelTA og NAV er relatert til hverandre.



FIGUR 18.1 Relasjonene mellom aktørene i Storhaug-casen.

DelTA er et ideelt selskap og har søkt og mottar støtte fra Storhaug Unlimited (SU). DelTA leverer en tjeneste til kommunen i form av et byggeprosjekt i Storhaug-området, og som en del av prosjektet tilbyr DelTA en praksisplass til flyktninger som bor i samme området og som Flyktningetjenesten har ansvar for. Flyktningetjenesten har også kontakt med eksterne aktører som for eksempel NAV i forbindelse med kvalifisering av flyktningene. Områdesatsingen Storhaug koordinerer og er i kontakt med både SU, Flyktningetjenesten og Økonomi og organisasjon; anskaffelser. I tillegg samarbeider områdesatsingen Storhaug og SU med tilsvarende satsinger i andre store byer, som Trondheim og spesielt Oslo (Tøyen). Økonomi og organisasjon har (blant annet) ansvar for kommunikasjonen med eksterne leverandører generelt og i denne casen dermed også for publisering av den veiledende kunngjøringen i Doffin, den nasjonale offentlige databasen for offentlige anskaffelser.

Nabolagsinkubator Storhaug Unlimited (SU)

Nabolagsinkubatoren Storhaug Unlimited (SU) er en del av en større satsing på Storhaug i Stavanger kommune, videre referert til som områdesatsing Storhaug. Statlig finansierte områdesatsinger som denne eksisterer i flere store norske byer, blant annet Oslo (Tøyen-området, Grønland-området), Trondheim (Saupstad) og så Storhaug i Stavanger. Intensjonsavtalen mellom Stavanger kommune og staten ble inngått i 2017 for perioden 2018–2025. Avtalen beskriver innsatser innenfor følgende tre områder:

- Inkludering, gjennom tidlig innsats i oppveksttjenestene
- Gode bo- og nærmiljø
- Sosialt entreprenørskap, utvikling av nye veier til velferd og arbeid

Områdesatsingen Storhaug tok kontakt med områdesatsingen på Tøyen og ble inspirert av Tøyen Unlimited, en nabolagsinkubator, og etablerte en tilsvarende nabolagsinkubator på Storhaug i samarbeid med Tøyen Unlimited. Enheten knyttet til Tøyen-satsingen hadde begynt å utvikle en håndbok basert på sine erfaringer, og kollegaene i Stavanger ble også involvert i dette arbeidet. Fagpersonene fra begge områdesatsingene besøkte hverandre.

Kjerneideen i inkubatorene som ble utviklet på Tøyen og Storhaug, er at støtten er rettet mot engasjerte individer som har en idé for å løse sosiale utfordringer for området hvor de bor. Engasjementet til den enkelte entreprenør er svært viktig i vurderingen av om en søknad får støtte, og ideen skal være basert på å bruke lokale ressurser og mobilisere lokalbefolkningen. Målet er at ideen bidrar til å skape arbeidsplasser og velferd på Storhaug. Omfanget av støtten er avhengig av hvor langt søkeren har kommet med utvikling av ideen.

Firmaet DelTA oppfylte kriteriene for støtte fra SU, gitt fokuset på å gi arbeidstrening til flyktninger som bor på Storhaug. Deltakerne i DelTAs prosjekter får dermed konkret arbeidserfaring, lærer om norsk arbeidskultur og bygger opp et nettverk.

Fra SU sitt ståsted utgjør offentlige anskaffelser et stort potensial for å kunne tilby oppdrag for leverandører som DelTA, men samtidig er erfaringen at sosiale entreprenører ofte ikke kommer i en posisjon for å kunne levere til offentlige kunder. Det antas å være flere grunner til det.

Inntrykket og erfaringen er at man opplever tolkningen av regelverket for offentlige anskaffelser som en stor begrensning. Det er generelt lite kjennskap til regelverket og mulighetene for å kunne bruke kriterier til å gjøre andre typer anskaffelser. Bruk av de vanlige kvalifiseringskriteriene for leverandører, som for eksempel krav til en viss omsetning og referanser fra tidligere prosjekter, er vanskelig å leve opp til når leverandøren skal teste ut en ny løsning.

Også på leverandørsiden har sosiale entreprenører typisk liten kjennskap til regelverket og mulighetsrommet, og det er viktig at det er offentlige ansatte som ser betydningen av å kunne bruke sosiale entreprenører og som er villig til å jobbe med og bruke tid på det. SU og rådgiver for områdesatsingen hadde flere møter med innkjøpsseksjonen for å drøfte mulighetene for å kunne bruke anskaffelser som driver for arbeidet med sosiale entreprenører, men opplevde at det i starten var lite kjennskap til problemstillingen. En generell erfaring er at regelverket for offentlige anskaffelser blir fortolket veldig strengt og at man er redd for å gjøre feil. Det tok cirka et halvt år fra den første henvendelsen til at det ble klart at annonseringen av den veiledende kunngjøringen på Doffin var en løsning som var innenfor regelverket, men Økonomi og organisasjon syntes casen var interessant og samarbeidet godt med å finne en løsning.

Inntrykket er at gründerbedrifter ikke alltid er så godt kjent med reglene for samhandling med offentlige kunder, og de fleste oppdragene går typisk til store, etablerte leverandører. Oppdragsgivere internt i kommunen opplever ofte at de har liten tid til å håndtere usikkerheten rundt sosiale entreprenører. Oppdragsgivere er opptatt av at jobben som leverandøren skal utføre, blir gjort, og sosiale entreprenører fremstår kanskje ikke alltid like drevne som større, mer erfarne leverandører. Det kan da bli oppfattet som en «sjanse å ta» når man velger en gründerbedrift eller sosial entreprenør.

Erfaringene fra Flyktningetjenesten

Samarbeidet med DelTA har fungert veldig bra fra kommunens ståsted. Med få unntak har deltakerne i prosjektet fått et klart løft, både språklig og erfaringsmessig. Oppmøteprosenten var meget god, og tilbakemeldinger fra deltakere tyder på en positiv effekt på deres trivsel og motivasjon. Vurderingen er at deltakerne ikke ville kunne oppnå samme løft i ordinært arbeidsliv. Samarbeidet med en sosial entreprenør som DelTA gjør det mulig å utvikle et skreddersydd tilbud rettet mot deltakernes behov. For eksempel har mange mannlige flyktninger jobberfaring fra byggebransjen fra før, men vanligvis har de jobbet med sten og ikke med tre som byggemateriale. Gjennom prosjektet med DelTA opparbeider de kunnskap om hva som er spesielt med å bygge et slikt bygg. I tillegg bidrar DelTAs prosjekt til bedre å forstå forskjellene mellom en mer hierarkisk og en mer flat organiserings- og ledelsesmodell. Mange flyktninger er vant til hierarkiske strukturer, og det er derfor krevende å forstå norsk praksis uten videre. Gjennom DelTAs prosjekt kan de nettopp lære mer om dette. SUs fokus på prosjekter i selve nærområdet bidrar også til sosial interaksjon mellom deltakerne og andre innbyggere i området, for eksempel ved at forbigående ser utviklingen byggeprosjektet og kommenterer positivt om det.

Det er imidlertid to utfordringer som Flyktningetjenesten trekker frem.

Den første utfordringen handler om en gjensidig usikkerhet som både Flyktningetjenesten og interne brukere («kunder») i kommunen opplever i forhold til hverandre. Mulige interne brukere vil gjerne sikre seg at Flyktningetjenesten (via DelTA) kan levere nok kapasitet og dermed at leveransen blir ferdig som avtalt. Omvendt er Flyktningetjenesten avhengig av at etterspørselen er stabil og stor nok til å kunne sikre at deltakerne kan være tilgjengelige for et oppdrag. Deltakerne har også andre aktiviteter, som for eksempel kurs, og hvis det plutselig blir endringer i omfanget til et oppdrag, så er det ikke enkelt å raskt plassere en deltaker et annet sted. Et konkret eksempel er norskkursene ved Johannes læringscenter. Her tar flere hundre elever kurs, ikke bare deltakerne i introduksjonsprogrammet. Med tanke på betydningen av kontinuitet i språkopplæringen er det også ønskelig å unngå at deltakerne tas inn og ut av ulike kurs. Matching av tilbud og etterspørsel er dermed krevende, spesielt når det gjelder byggeprosjekter, og for jobbteamet ved Flyktningetjenesten er terminvis forutsigbarhet ved utplassering i praksis dermed viktig.

Den andre utfordringen er at Flyktningetjenesten i arbeidet med en sosial entreprenør som DelTA opplever spenninger mellom regelverk fra ulike statlige instanser. DelTA er registrert som et såkalt ideelt AS, som innebærer at firmaet er underlagt aksjeloven, men at det gjennom vedtektene avstår fra målet om avkastning for å ivareta et ideelt formål (Mikkelsen & Pettersen, 2019). En slik registrering av firmaet er nødvendig for å kunne søke støtte fra for eksempel nabolagsinkubatoren SU. På den andre siden er problemet med en slik registrering at, selv om NAV anerkjenner erfaringen som deltakerne bygget opp, så betaler NAV ikke ut tiltakspenger som de gjør ved utplassering i en «vanlig» bedrift.

18.4 DISKUSJON AV FUNNENE OG TANKER RUNDT BRUK AV SOSIALE OFFENTLIGE ANSKAFFELSER I LYS AV FRAMTIDENS ARBEIDSLIV

Interessen for offentlige anskaffelser som driver for sosial verdiskaping er økende, både i Norge og internasjonalt. Selv om FN først og fremst ser på offentlige anskaffelser som verktøy for å fremme den miljømessige dimensjonen i bærekraftsmål 12, så innførte EU i sin seneste reform av regelverket for offentlige anskaffelser noen konkrete tiltak rettet mot sosiale målsetninger²⁹,

29 «EU Public Procurement reform: Less bureaucracy, higher efficiency», EU publication explaining the 2016 reform of the EU framework for public procurement, European Commission, Ref. Ares(2016)1875822 – 20/04/2016.

som for eksempel muligheten å inkludere sosiale kriterier som et tildelingskriterium og å «reservere» kontrakter for bestemte leverandører hvis minst 30 % av de ansatte ved disse bedriftene kommer fra utsatte grupper i samfunnet. Også på nasjonalt politisk nivå i Norge så vi at Stortingsmelding 22 beskriver offentlige anskaffelser som et viktig virkemiddel for å sosial verdiskaping relatert til arbeidsliv og inkludering av utsatte grupper i samfunnet.

Det er et klart behov for mer omfattende og systematisk forskning på dette. En analyse av utlysninger og kunngjøringer i Doffin vil kunne gi et mer kvantitativt bilde av bruken av sosiale kriterier. Spørsmålet er også om det er tilstrekkelig med å gi muligheten for å stille «sosiale» krav til leverandørmarkedet eller reservere en del av innkjøpsvolumet til sosiale entreprenører. Funnene i vår forskning støtter opp under analysen av dette spørsmålet i en nylig publisert rapport (Kobro, 2019) og i Vluggen et al. (2020) og understreker betydningen av å betrakte problemstillingen fra et bredere interessent- og økosystemperspektiv som favner både interne og eksterne interessenter og faglige perspektiver. Kommuner er komplekse organisasjoner i seg selv, med flere enheter som hver har sitt ansvarsområde. Det vil ikke nødvendigvis og umiddelbart være klart hvordan sosiale anskaffelser vil gagne alle interne enheter, og det er heller ikke nødvendigvis klart hva som betraktes som realistisk og juridisk mulig. Det var sånn sett interessant å konstatere at stortingsmeldingen om folkehelse, som kom omtrent samtidig med den om offentlige anskaffelser, legger mye vekt på sosiale aspekter ved arbeidsliv og i den sammenheng samarbeid med næringslivet, men ikke nevner offentlige anskaffelser som virkemiddel. Usikkerhet rundt mulighetsrommet og tidspress på allerede eksisterende oppgaver vil kunne bidra til at man fortsetter med dagens praksis heller enn å prøve noe nytt. I tillegg strekker anskaffelser, og dermed også sosiale anskaffelser, seg også ut over organisasjonsgrensen og har en ekstern side. Effekten av å stille nye krav til eksterne leverandører vil avhenge av hvor bra disse kravene «treffer», og hvordan disse kravene umiddelbart oppleves på leverandørsiden, og for eksempel vil kunne føre til prisøkninger slik Trondheim-casen viste. Det er rimelig å anta at det kreves en viss form for dialog med markedet for å kunne formulere disse kravene slik at det vil ha en positiv effekt for både leverandøren og oppdragsgiver. Selv om vi ikke utførte en omfattende analyse av Doffin, resulterer et begrenset søk i eksempler på noen store kommuner og statlige etater som nettopp inviterte til en dialogkonferanse med leverandørene for (blant annet) å få innspill på intensjonen om å stille sosiale krav, spesielt i

forbindelse med lærlingplasser.³⁰ Casene understreker også betydningen av å se nærmere på hvordan leverandørmarkedet er satt sammen. Større, etablerte leverandører har andre forutsetninger og jobber ut fra andre målsetninger enn sosiale entreprenører. Sistnevnte vil gjerne kunne oppfylle sosiale krav, men sliter fort med å oppfylle de «klassiske» kravene om omsetning og referanseprosjekter. Anskaffelsesstrategiene bør ta høyde for disse forskjellene.

Vi ser for oss at en dialogbasert tilnærming, slik noen større kommuner og etater har brukt (delvis med støtte fra Nasjonalt program for leverandørutvikling), vil kunne løse noen av de utfordringene som ble nevnt i litteraturen og bekreftet i våre casestudier. Modellen for dialogbaserte, innovative anskaffelser basert på å skape «shared value», som ble beskrevet tidligere i kapittelet, kunne fungere som et godt utgangspunkt.

For det første legger modellen opp til en kartlegging av interne interessenter og de ulike oppgaver og målsetninger de jobber ut fra. Den interne kartleggingen er viktig, som vi for eksempel så i Storhaug-casen. Det handler om å finne ut hvordan relevante, interne avdelinger og enheter vil se på nye måter å jobbe på som for eksempel vil involvere sosiale entreprenører. Hva kunne kommunen gjennom anskaffelser oppnå i form av sosial verdiskaping? Men også usikkerhet om hvordan dette vil kunne påvirke andre oppgaver, forventede kostnader, risiko og tidsbruk må kartlegges. Storhaug-casen viste for eksempel utfordringene knyttet til matching av «tilbud» og etterspørsel internt i kommunen ved å involvere flyktninger i prosjekter i kommunen. Det er interessant å koble denne fasen til utvikling av det Vluggen et al. (2020) kaller «Social Return on Investment» (SROI). Internt i organisasjonen må det utvikles en felles forståelse av hva dette betyr for den bestemte kommunen eller etaten, og hvordan det bør måles.

Deretter vil dialogen følge med eksterne interessenter, både leverandørmarkedet og andre aktører. Hvordan ser leverandører, både etablerte «vanlige» leverandører og sosiale entreprenører, på utfordringen som oppdragsgiveren legger fram? Hva ser de som muligheter for å skape felles verdi? Hvordan ser de på utfordringer og ikke minst mulige løsninger? Kunne etablerte og sosiale entreprenører jobbe sammen? Vår case om Storhaug viste at NAV var en relevant aktør med tanke på regelverket rundt hva som teller som arbeidserfaring og utbetaling av tiltakspenger. Det kan tenkes at dialogfasen også involverer slike eksterne aktører slik at et mer helhetlig bilde kan dannes. Dialogfasen

30 En rask gjennomgang av veiledende kunngjøringer i Doffin hvor vi brukte stikkordene «lærlinger» og «dialog», resulterte i eksempler hos Bærum kommune (ref. 2016-790297), Patentstyret (ref. 2017-106845), Oslo kommune (ref. 2015-143519), Omsorgsbygg i Oslo (ref. 2016-672487) og Østfold fylkeskommune (ref. 2016-747420).

(som kan ta flere former) vil kunne bidra til utvikling av økosystemer for sosial verdiskaping slik Kobro (2019) etterlyser.

Basert på den interne kartleggingen og dialog med eksterne leverandører og andre aktører i økosystemet ville den neste fasen være å utvikle et konkurransegrunnlag for selve anskaffelsen. Dette grunnlaget bør være utformet slik at det legger opp til felles verdiskaping, og at det tar hensyn til de utfordringene og innspillene som kom fram i dialogfasen. Denne fasen kan kobles til begrepet «subject matter», som vi var inne på tidligere i kapittelet: Hvordan kan behovet spesifiseres slik at den sosiale verdiskapingen blir en *integrert del av* behovet, heller enn et tilleggspunkt, og at det gis fleksibilitet og frihet til leverandørene til å utvikle innovative løsninger? Mangel på denne fleksibiliteten nevnes også i Kobro (2019) som en viktig barriere i den nåværende praksisen.

Som neste steg i den SVC-baserte modellen er det i forhandlings- og kontraktfasen viktig å bli enig om hvordan den sosiale verdiskapingen (SROI) skal måles og hvordan man kan legge til rette for jevne effektmålinger og utforme kontrakten med tanke på det. I denne sammenhengen er det interessant å følge den videre utviklingen av såkalte effektkontrakter som Kobro (2019) diskuterer.

Utvikling av en praksis som beskrevet ovenfor, vil kreve en investering i ressurser og kompetanseutvikling som ikke bør undervurderes. Dette kan være krevende for de enkelte offentlige enhetene. Men det er ofte stor overføringsverdi i løsningen som for eksempel en kommune har utviklet til andre, sammenlignbare kommuner. Det foregår mye samarbeid og felles læring uansett, som vi så i Storhaug-casen, hvor Oslo, Stavanger og Trondheim jobber sammen i samme program. Her kunne man se for seg at også mulighetene for å bruke innovative, dialogbaserte anskaffelser kunne inngå i samarbeidet. Slik vi ser innenfor andre områder, for eksempel velferdsteknologi og utslippsfrie byggeplasser, kunne man tenke seg felles dialogkonferanser om sosial verdiskaping i samarbeid med Nasjonalt program for leverandørutvikling.

I 2021 vil vi tydeligere kunne se hva den økonomiske situasjonen er for landet i lys av koronapandemien. En ny perspektivmelding er under utvikling, og kanskje vil den inneholde noe av effektene. I skrivende stund, fem måneder etter at Norge satte inn sine første restriksjoner, har flere kommuner brukt flere hundre millioner kroner. Krisepakker vil ikke holde, men å beholde og få flere i arbeid og skape nye inntektskilder kan bistå.

Hvis vi finner en kostnadseffektiv og god måte å inkludere sårbare grupper i arbeidslivet, så kan samfunnsnyttene på lengre sikt gi avkastning, og bidra til å være en del av løsningen på utfordringene Norge står overfor. Med flere i arbeid kan vi møte eldrebølgen og vi kan redusere kostnaden av velferdsytelser.

ABSTRACT

Public procurement is increasingly seen as an effective strategy to create sustainable value for society. This chapter focuses on how public procurement can contribute to include the vulnerable and the underrepresented groups of society in working life.

Even though the international regulations for public procurement to a large extent provide some guidelines for social procurement, the literature indicates a number of challenges that exist in practice. These challenges point out the need to organize, prepare, and conduct public procurement in a different way.

The chapter presents examples of practices in Norway. Trondheim municipality explored the possibility of putting the requirements of vulnerable groups in the workplace out to public tender, but refrained from doing so on the assumption that suppliers would raise the price accordingly. An analysis by Doffin shows that some large municipalities are inviting the supplier market to dialogue in regard to the formulation of social needs. Stavanger municipality has established a collaboration with a social entrepreneur who offers workplaces for refugees, but has experienced some challenges along the way. The authors conclude that the issue should be viewed from a wider stakeholder and ecosystem perspective that covers both internal and external interests, and describe how these can be connected to the ongoing theoretical and empirical research within dialogue-based, innovative public procurement.

KEYWORDS

Public procurement; Sustainable work; Vulnerable groups

Referanser

- Benkow, M. & Roll-Matthiesen, I. (2020). Norway. Public procurement 2020. I: E. Burrows & E. McNeill (red.), *Public Procurement Laws and Regulations 2020*. iclg.com: Global Legal Group. Hentet fra <https://iclg.com/practice-areas>
- Boer, L., Carlsson, E., Holmen, E., Lysø, R., Sletterød, N.A. & Østensen, M. (2017). *Felles verdiskaping gjennom innovative offentlige anskaffelser i Midt-Norge*. Rapport. Trondheim: NTNU og Trøndelag forskning og utvikling.
- De Donno, B., Ventura, L. & De Maio, A. (2019, 30. april). *What Does Public Procurement Have to Do with Sustainability?* Hentet fra <https://oecd->

- development-matters.org/2019/04/30/what-does-public-procurement-have-to-do-with-sustainability/
- Dussert, N. (2019). *Toward Sustainable Public Procurement. A Best Practice Guide*. Hentet fra <https://www.oneplanetnetwork.org/resource/toward-sustainable-public-procurement-best-practice-guide>
- European Bank for Reconstruction and Development. (udatert). *Public Procurement International Standards*. Hentet fra <https://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/public-procurement/international-standards.html>
- European Commission. (udatert). *Public Procurement. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*. Hentet fra https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en
- European Commission. (2019, 10. september). *EU Public Procurement Directives*. Brussels: European Commission.
- International Labour Organization. (2017). *Conventions. NORMLEX: Information System on International Labour Standards*. Hentet fra <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:0::NO::>
- International Organization for Standardization. (2010). *ISO 26000:2010*. Geneva: ISO.
- International Organization for Standardization. (2019). *ISO in Brief. Great Things Happen when the World Agrees*. Hentet fra <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100007.pdf>
- Kobro, L.U. (2019). *Sosialt entreprenørskap: økt synlighet og økt handlingsrom?* Rapport. Porsgrunn: Senter for Sosialt Entreprenørskap og Samskapende Sosial Innovasjon.
- Meld. St. 19. (2018–2019). *Folkehelsemeldinga, Gode liv i eit trygt samfunn*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 22. (2018–2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Meld. St. 29.(2016–2017). *Perspektivmeldingen 2017*. Oslo: Finansdepartementet.
- Mikkelsen, M. & Pettersen, T. (2019). *Sosiale entreprenørers valg av organisasjonsform. En kvalitativ studie av faktorer sosiale entreprenører tar hensyn til ved etablering og utvikling av sine virksomheter* (Masteroppgave). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Montalbán-Domingo, L., García-Segura, T., Sanz, M.A. & Pellicer, E. (2018). Social sustainability criteria in public-work procurement. An international perspective. *Journal of Cleaner Production*, 198, 1355–1371. doi:10.1016/j.jclepro.2018.07.083

- O'Rourke, A., Leire, C., Bowden, T. & Enmanuel, C.A. (2013). *Sustainable Public Procurement. A Global Review*. Hentet fra https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8522/-Sustainable%20public%20procurement_%20a%20global%20review-2013Sustainable%20Public%20Procurement.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Porter, M. & Kramer, M. (2011, januar). Creating shared value. *Harvard Business Review*.
- Semple, A. (2015). *The Link to the Subject-Matter: A Glass Ceiling for Sustainable Public Contracts?* Paper presented at the European Law Conference, University of Oslo. Hentet fra https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2565051
- Torvatn, T. & de Boer, L. (2017). Public procurement reform in the EU. Start of a new era? *IMP Journal*, 10(3), 431–451.
- United Nations Environment Programme. (2017). *Global Review of Sustainable Public Procurement*. Hentet fra https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20919/GlobalReview_Sust_Procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- United Nations Environment Programme. (udatert). *Sustainable Public Procurement*. Hentet fra <https://www.unenvironment.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/sustainable-public-procurement/sustainable-public>
- Vluggen, R., Kuijpers, R., Semeijn, J. & Gelderman, C.J. (2020). Social return on investment in the public sector. *Journal of Public Procurement*, 20(3), 235–264.