



CHALMERS



Användningen av social hänsyn i offentliga byggentreprenadsupphandlingar

Examensarbete inom högskoleingenjörsprogrammet Byggingenjör
Examensarbete inom kandidatprogrammet Affärsutveckling och entreprenörskap
inom byggsektorn

Ali Zangana
Amrita Singh

Institutionen för bygg- och miljöteknik
Byggingenjör
Affärsutveckling och entreprenörskap inom byggsektorn
CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA
Examensarbete 2015:60
Göteborg, Sverige 2015

Användningen av social hänsyn i offentliga byggentreprenadsupphandlingar

Ali Zangana
Amrita Singh

Institutionen för bygg- och miljöteknik
CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA
Göteborg, 2015

The use of social regards in public construction procurements

Diploma Thesis in the Engineering Programme

Building and Civil Engineering

Diploma Thesis in the Bachelor Programme

Business Development and Entrepreneurship for Construction and Property

ALI ZANGANA

AMRITA SINGH

© ALI ZANGANA AMRITA SINGH, 2015

Department of Civil and Environmental Engineering

Chalmers University of Technology

SE 412 96 Gothenburg

Sweden

Telephone +46 (0)31-772 1000

Omslag:

Ansvarstagande i samhället (Corporate social responsibility, 2014)

Chalmers/Institutionen för bygg- och miljöteknik

Göteborg 2015

SAMMANFATTNING

Bakgrunden till följande rapport är att nya EU-direktiv ska införlivas i svensk lagstiftning under våren 2016. Det är inte möjligt att veta hur lagen om offentlig upphandling kommer se ut vid årsskiftet men statliga utredningar tyder på att sociala krav inom ramen för lagstiftningen ska bli tydligare. Hur kommuner tolkar dessa lagstiftningar kan variera då social hänsyn är ett ”bör-krav” och får användas i de entreprenadupphandlingar där det är lämpligt att koppla sådana krav. Detta ger den upphandlande enheten en egen möjlighet att påverka vilka krav som är lämpliga att ställa. Syftet med rapporten var att se hur de svenska storstäderna ser på användningen av social hänsyn i upphandlingar av byggentreprenader och hur detta synsätt kan förändras med kommande revidering av lagstiftningen. Ett delsyfte är att se hur små och medelstora bolag påverkas av krav på social hänsyn i upphandlingarna.

Kommunernas årliga budget visar om social hänsyn ska prioriteras i upphandlingar och vad för resurser som ska läggas på det. I och med att hållbar utveckling prioriteras av svenska storstäder och EU-kommissionen såväl som statens offentliga utredningar påpekar att användning av social hänsyn i byggentreprenader bidrar till en hållbar utveckling, vill rapporten utreda detta vidare. Genom att intervjua kommunpolitiker och tjänstemän samt göra databasundersökningar är det möjligt att se hur användningen ser ut idag och hur det är planerat för framtiden.

En effekt som sociala krav i upphandlingar kan ha är kostnader som läggs på små och medelstora bolag. Detta kan göra att mindre bolag har svårare att delta i upphandlingar och svårare att utforma och vinna anbud. Hur dessa negativa effekter hanteras av kommuner utreds till viss grad i rapporten.

Enligt databasundersökningen som genomfördes för att jämföra hur många upphandlingar som ställde sociala krav kunde vissa slutsatser dras. I Stockholm ställdes inga krav på social hänsyn även om årets budget uttryckte att alla upphandlingar ska ställa krav på social hänsyn. I Göteborg ställdes krav på social hänsyn i åtta av 18 upphandlingar och det visar att social hänsyn används aktivt i kommunen. I Malmö ställde en av upphandlingarna socialt krav och det är möjligt att påstå att social hänsyn inte fått den genomslag som kommunens representanter hade hoppats på.

Som anbudsgivare i de svenska storstäderna Stockholm har ett mer sysselsättningsfrämjande perspektiv på social hänsyn i entreprenader och i Malmö trycker man mer på etisk handel i upphandlingen. I Göteborg ser man på social hänsyn som en kombination av båda perspektiv. I framtida lagen kommer reservationer av kontrakt för skyddade verkstäder att introduceras men medvetenhet om detta saknas bland kommunerna. Vad för effekter som social hänsyn kan ha på små och medelstora bolag som deltar i upphandlingar är kommunerna medvetna om men de arbetar inte aktivt med frågorna. Däremot vill moderaternas representanter arbeta mer med effekterna som läggs på små och medelstora bolag och skapa fler arbetstillfällen på detta sätt.

Nyckelord: social hänsyn, offentliga byggentreprenader, små och medelstora bolag

ABSTRACT

The background to the following report is that new EU directives are being transcribed to Swedish legislation and should be done in 2016. It is not possible to know what the new public procurement law might look like at the moment, but government studies suggest that social requirements under the legislation will be made clearer. How municipalities interpret these laws may vary when the social consideration is an "award criteria" and may be used in the construction tenders where it can be clearly linked with such requirements. This gives the contracting entity an opportunity to determine what requirements are necessary. Municipalities' annual budget shows if social regards are prioritized and if resources are committed to social regards. Since the consciousness of sustainable development in Swedish cities and the European Commission as well as the state's public inquiries suggest that the use of social consideration in the works contributes to sustainable development, the report investigates this further. Through interviews with local politicians and officials, and database studies, it is possible to see how the usage looks today and what is planned in future procurements. Both the EU Commission and the Swedish government want to encourage small and medium-sized companies. An effect that social requirements in procurement can have is the increased costs for these smaller companies. This can make it more difficult for smaller companies to participate in tenders as well as more difficult to design and win tenders. How municipalities consider these negative effects are investigated in the report through interviews with politicians and officials. According to the search in the database, none of the tenders required social regards in Stockholm. In Malmö only one of the tenders required social regards in the contract. This can mean that both cities have not come to the stage where social regard is more obvious to use. In Gothenburg eight out of 18 tenders included social regards which means that Gothenburg is more active in using social regards in their tenders. In the discussion, three cities are compared based on their view of social requirement in public procurement and how the future tenders can look like. Municipalities think that the use of social regards in public tenders will increase even though the revised legislation is not yet completed. As conclusion, Stockholm has a more employment-oriented view on social regards in their public procurements whereas Malmö sees it more as ethical consideration. Gothenburg can be considered as a mix of both views above. In the new law it will be allowed for contracts to be reserved for social enterprises, but consciousness of this cannot be seen amongst the municipal representatives.

Key words: social regards, public construction procurement, small and medium-sized enterprises

Förord

Vi vill tacka Ulf Brattö, anbudsansvarig på White Arkitekter, som har utvecklat syftet med arbetet tillsammans med oss och har tagit sin tid för att hjälpa och vägleda oss.

Tack för att vi fick sitta och arbeta på ert fina kontor!

Vårt stora stöd genom arbetet har varit vår handledare Kaj Suneson på Chalmers.

Utan Kaj hade vi saknat struktur och fokus i vårt arbete. Tack så mycket för ditt stöd och all din tid!

Ämnet i fråga har varit intressant att undersöka samt att få se alla olika perspektiv på samma fråga. De olika perspektiven som bidrar till arbetet vill vi också hjärtligt tacka:

Tjänstemän

Carin Carlsson, Upphandlingsstrateg, Stockholms stad

Maja Ohlsson, Upphandlingsbolaget, Göteborgs stad

Gabriella Manieri, Upphandlingschef, Anna Kanschat och Kenneth Erlandsson, Gatukontoret, Malmö stad

Politiker

Karin Kolk, Social demokraterna, Stockholm

Sara Jendi Linder, Moderaterna, Stockholm

Eva Ternegren, Miljöpartiet, Göteborg

Toni Orsulic, Moderaterna, Göteborg

Milan Obradovic, Social demokraterna, Malmö

Torbjörn Tenghammar, Moderaterna, Malmö

Ett särskilt tack till

Caroline Pamp, legal counsellor på Encubator

och *Jimmy Carnelind, advokat på MAQS*

för relevant läshänvisning vad gäller lagtext.

Innehåll

1. Inledning	1
1.2 Problembeskrivning	2
1.3 Syfte	3
2. Påverkande lagstiftningar och principer	3
2.1 Historik.....	3
2.2 EU-definitioner.....	4
2.3 EU-rättsliga principer	5
2.4 Social hänsyn i Sverige.....	5
2.4.1 Social hänsyn i entreprenader.....	6
2.4.2 Val av anbud	7
3. Precisering av frågeställningen	8
4. Metod	9
4.1 Datainsamling.....	10
4.1.1 Tjänstemannaintervjuer.....	10
4.1.2 Intervjuer med politiker	11
4.1.3 Dokumentanalys.....	12
4.1.4Aktivitetsidentifiering	13
4.1.5 Databasundersökning	13
4.2 Dataanalys.....	13
4.3 Reflektion	14
5. Resultat	15
5.1Dokumentanalys.....	15
5.1.1EU-kommissionens vägledning: Socialt ansvarsfull upphandling	15
5.1.2 Statens offentliga utredning	18
5.1.3 Kommunernas budget.....	21
5.2 Intervjurespons	23
5.2.1 Tjänstemännens perspektiv	23
5.2.2 Politiskt perspektiv	27
5.3 Databasundersökning.....	35
5.4 Aktivitetsidentifiering.....	37
5.4.1 Pilotprojekt	37

5.4.2 Vita Jobb-modellen	41
6. Analys	42
7. Diskussion.....	45
8. Slutsats	50
9. Fortsatt arbete	51
10. Källor	52
Appendix 1	1

1. Inledning

Det har skett stora förändringar på området berörande social hänsyn och hur det ska beaktas i den offentliga upphandlingen av entreprenader. Därför är det en stor fråga för anbudsgivare att förstå vilka förändringar som kan ske med framtidens revidering av upphandlingslagstiftningen och hur anbuden måste utformas i enlighet med skärpningen av krav på social hänsyn.

I Storbritannien har social hänsyn använts som krav i upphandlingar sedan 2004 efter EU-kommissionens uppmaning. Hela Olympiabyn i London, 2012, byggdes med stora krav på hållbarhet och där hade man ställt villkor att anlitate entreprenörer skulle anställa medarbetare som var knutna till lokala arbetsmarknadsinstanser (Social Enterprises, 2014, s.4). Resultatet blev att uppförandet av Olympiabyn är hyllat världen runt då projektet lyckades hålla en hög standard som motsvarade de hållbarhetskrav som ställdes. Efter detta ökade användningen av de s.k. Social Enterprises, sociala företag, som hjälper människor som står långt från arbetsmarknaden, i entreprenadupphandlingar (Social Enterprises, 2014, s.2).

Offentliga upphandlingar står för cirka 17 % av EU:s bruttonationalprodukt och EU-kommissionen ser en stor möjlighet att påverka socialpolitiken i medlemsstaterna genom att specificera krav om social hänsyn i dessa (SRPP- socially responsible public procurement, 2010, s.12).

Lagen om offentlig upphandling bygger på EU-direktiv och därmed innebär detta att alla medlemsstater har lagar för offentlig upphandling som grundar sig på dessa direktiv. I svensk lag om offentlig upphandling (LOU (2007:1091)) finns en bestämmelse (1 kap. 9a §LOU) som lyder:

”Upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Lag (2010:571)”

Klausulen reviderades i 2010 från ett ”kan-krav” till dagens ”bör-krav” efter att frågan om sociala hänsyn i upphandlingar uppmärksammades i EU-kommissionens handledning om social ansvarsfull upphandling (Konkurrensverket, 2014).

Nya upphandlingsdirektiv från EU introducerades under 2014 och efter detta tillfälle har Sveriges Regering två år att införliva dessa i den nationella lagstiftningen. I skrivande stund är det oklart hur den reviderade lagstiftningen som träder i kraft under våren 2016 kommer att se ut, men mycket tyder på att det ska bli tydligare vilka typer av krav på social hänsyn som kan ställas.

I Sverige köps varor och tjänster för cirka 600 miljarder kronor per år och genom att använda sociala krav i upphandlingarna kan man uppnå stora sociala effekter. Statsminister Stefan Löfven uttrycker att: ”Om Sverige kunde aktivera bara hälften av det kapitalet på det här sättet skulle 10 000 personer kunna lämna långtidsarbetslöshet” (Offentliga affärer, 2015). Dagens anbudsgivare vet inte hur användningen av krav på social hänsyn i entreprenaderna kan se ut i framtidens upphandlingar eftersom att dessa frågor kan tolkas på olika sätt av de beslutsfattare som utformar upphandlingarna.

EU-kommissionen publicerade 2010 en handledning om socialt ansvarsfull upphandling och hur inköpare kan beakta social hänsyn i sina upphandlingar. Syftet med handledningen är att öka medvetenheten bland medlemsstaterna om fördelarna med att integrera sådana krav vid upphandling av byggtreprenader samt tjänster (SRPP, 2010, s.50). I och med att upphandling anses vara ett styrmedel för att nå samhällspolitiska mål kan kommuner kräva att leverantörer ska ta social hänsyn i entreprenaden. Statens offentliga utredning "Goda affärer" (2013:12) undersöker svenska upphandlingar och tar upp frågan om användningen av krav på social hänsyn. I denna anses effekterna av offentlig upphandling som verktyg för att uppnå sociala mål vara bristfälligt utforskade.

Förr var det normalt att välja anbudet med lägst pris men nu är det allt vanligare att välja det anbud som anses vara ekonomiskt mest fördelaktigt (Konkurrensverket, 2014). När upphandlaren väljer att tilldela kontrakt till anbudsgivaren enligt lägst pris, jämförs de olika anbuden och den som sammanställer minst kostnader för att färdigställa entreprenaden, vinner anbudet. Om ekonomiskt mest fördelaktigt anbud väljs, söker upphandlaren efter mervärden eller det som anses höja kvaliteten på entreprenaden. Vid invävning av krav på social hänsyn i entreprenadupphandlingar är det allt vanligt att anbudet får ett högre pris och då ska det "ekonomiskt mest fördelaktiga" anbudet väljas (Konkurrensverket, 2014).

Varje år upprättar kommunpolitiker en budget som är det högst styrande dokumentet utöver lagstiftningen. På sin höjd är uttalanden i kommunernas årliga budget en indikation på hur omfattningen av social hänsyn är och vilka resurser som läggs undan. I de svenska storstädernas budget för 2015 finns uppmaningar om att krav på social hänsyn ska öka i upphandlingar och att myndigheter ska beakta dessa vid utformning av förfrågningsunderlaget. (Stockholms stad Budget 2014, Göteborgs stad Budget 2014, Malmö stad Budget, 2014)

EU såväl som Sveriges Regering vill främja små och medelstora byggföretag (Regeringen, 2014). Enligt EU-kommissionens handledning bör upphandlande myndigheter ta särskild hänsyn till detta vid införande av krav på social hänsyn i upphandlingen, då det kan innebära direkta eller indirekta kostnader för mindre bolag. Detta kan leda till att möjligheten för dessa att ta sig in på marknaden för offentliga byggtreprenader hämmas (SRPP, 2010, s.26).

Trots att framtida ändringar i lagen som träder i kraft 2016 troligen avser att öka användandet av krav på social hänsyn, finns olika tolkningsmöjligheter om lagen som de upphandlande kommunerna gör och det är inte en självklarhet vilken effekten av dessa ändringar kan bli. Det beror på hur politiker ser på användningen av social hänsyn i byggtreprenader och hur det speglas i den årliga budgeten.

1.2 Problembeskrivning

I framtida offentliga upphandlingar av entreprenader är det inte en självklarhet för anbudsgivare hur krav på social hänsyn kommer att se ut. Det beror på tolkningen av den reviderade lagstiftningen samt ökat tryck från EU, svenska politiker och tjänstemän som arbetar med upphandlingar. För anbudsgivarna finns därför en osäkerhet om hur anbud på bästa sätt ska utformas. Denna studie strävar efter att ta reda på hur kraven kan se ut i framtidens upphandlingar och därigenom stödja anbudsgivarna i deras arbete. I rapporten undersöks synsättet på social hänsyn i upphandlingar i de tre storstäderna i Sverige. Mindre kommuner följer trender som de

större kommunerna sätter och därför är det lämpligt att undersöka tre storstäder för att få en översiktlig bild av synsättet på social hänsyn och hur det kan se ut i framtidens upphandlingar.

1.3 Syfte

Syftet med rapporten är att belysa för anbudsgivare hur kraven på social hänsyn kan se ut i framtida upphandlingar. Detta görs genom att undersöka hur de tre storstäderna i Sverige ser på social hänsyn i offentliga upphandlingar av byggtreprenader samt hur synsättet kan komma och ändras framöver. Ett delsyfte är att ta reda på hur små och medelstora byggbolag främjas eller hämmas av krav på social hänsyn.

2. Påverkande lagstiftningar och principer

Lagstiftningen och principer om social hänsyn är viktiga att förstå för det är dessa som sedan påverkar vad upphandlande myndigheter tolkar som viktiga för dem. Lagen som reglerar social hänsyn i upphandlingar kan ge omfattande tolkningsmöjligheter och dessa tolkningar är viktiga för anbudsgivare att förstå vid utformningen av anbud.

I kapitlet presenteras en kort historik till social hänsyn och varför det uppfattades som en viktig fråga inom EU. Därefter presenteras olika definitioner av social hänsyn enligt EU. Eftersom Sverige är en medlemsstat i EU finns en skyldighet att harmonisera EU-direktiv i den nationella lagstiftningen. Därför fortsätter kapitlet med att presentera vad lagen om social hänsyn säger i Sverige samt vilka olika definitioner som har tolkats utifrån EU-direktiv som viktiga i svenska upphandlingar. När läsaren får en förståelse om vad lagen säger och vad som kommer att förändras underlättas att förstå analysen av synsättet på social hänsyn i de tre kommunerna.

2.1 Historik

År 1998 initierade EU-kommissionen möjligheten att inkludera social hänsyn i offentliga upphandlingar till befintliga medlemsstater. Syftet var att uppnå och verkställa delar av EU:s arbetsmarknads- och socialpolitik. Främsta syftet som utgick ifrån EU-kommissionens meddelande från 2001, var att ”trygga ett positivt och dynamiskt samspel mellan ekonomisk politik, sysselsättningspolitik och social politik” (KOM (2001) 566 slutgiltig s.27). I och med att offentliga inköp av entreprenader utgör en större del av samhällsekonomin ville Kommissionen uppmana de inblandade aktörerna att ta hänsyn till sociala kriterier. Detta skulle underlätta uppnåelse av principen som EU har satt om ”bäst valuta för pengarna” inom offentlig upphandling.

Enligt EU-kommissionens meddelande från 2001 kommer den första möjligheten att beakta social hänsyn i offentlig upphandling av entreprenader i fasen innan upphandlingsdirektiven blir tillämpliga dvs. vid valet av föremålet för upphandlingen. Vid detta stadium har den upphandlande myndigheten omfattande möjligheter att ta social hänsyn (KOM (2001) 566 slutgiltig s.28).

I meddelandet står även att ”sociala mål kan främjas genom att man använder sig av kontrakts- eller ”utförarvillkor”, förutsatt att detta sker i överensstämmelse med gemenskapsrätten och i synnerhet inte har någon direkt eller indirekt diskriminerande effekt gentemot anbudsgivare från andra medlemsstater.” Detta innebär att när man t.ex. ställt sociala krav om procentandel långtidsarbetslösa får det inte medföra att anbudsgivare från andra medlemsstater diskrimineras (KOM (2001) 566 slutgiltig

s.39).

2.2 EU-definitioner

Från EU-kommissionens tolkningsmeddelande (2001) finns en definition av begreppet sociala hänsyn samt exempel på vilka krav som den upphandlande myndigheten kan ställa på leverantören:

”Begreppet sociala hänsyn i detta meddelande bör förstås i mycket vid bemärkelse. Det omfattar såväl åtgärder för att trygga de grundläggande rättigheterna, liksom principerna om likabehandling och icke-diskriminering (t.ex. jämställdhet mellan könen) som nationell lagstiftning samt tillämpliga gemenskapsdirektiv på det sociala området. Begreppet sociala hänsyn omfattar vidare preferensklausuler (t.ex. för integrering av missgynnade personer eller personer som slagits ut från arbetsmarknaden samt positiv särbehandling, särskilt i samband med bekämpning av arbetslöshet och social utslagning)” (KOM (2001) 566 slutgiltig s. 27).

Nedan är exempel på vilka sociala krav som kan ställas på leverantören:

- ”Krav på att denne i samband med kontraktets utförande skall anställa arbetslösa, särskilt långtidsarbetslösa, eller anordna utbildning för arbetslösa eller ungdomar.
- Krav på att denne vid kontraktets utförande skall vidta åtgärder för att främja jämställdhet mellan könen eller mångfald i fråga om ras och etniskt ursprung.
- Krav på att denne vid kontraktets utförande följer bestämmelserna i ILO:s grundläggande konventioner i det fall dessa inte redan har genomförts i den nationella lagstiftningen.
- Krav på att denne för utförandet av kontraktet anställer ett större antal personer med funktionshinder än vad som krävs enligt den nationella lagstiftningen i den medlemsstat där kontraktet fullgörs eller i uppdragstagarens medlemsstat.”

(KOM (2001) 566 slutgiltig s 33)

I EU-kommissionens handledning från 2010 om socialt ansvarsfull upphandling är begreppet definierat på följande vis (SRPP- socially responsible public procurement, 2010, s.3):

”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 företagets sociala ansvar (CSR), samtidigt som principerna i EUF-fördraget och upphandlingsdirektiven efterlevs. SRPP kan vara ett kraftfullt verktyg

både för att främja hållbar utveckling och för att uppnå EU:s mål på det sociala området. SSRP innefattar ett brett spektrum av sociala hänsyn som de upphandlande myndigheterna kan ta i beaktande vid rätt tidpunkt i upphandlingsprocessen...” (SRPP, 2010).

2.3 EU-rättsliga principer

I och med Sveriges anslutning till EU finns vissa grundläggande EU-rättsliga principer som följer av EUF-fördraget vilka måste beaktas av svenska upphandlande myndigheter. Principerna beskrivs som följande (Prop. 2006/07:128, s. 132 och 155.):

- Likabehandlingsprincipen: alla leverantörer ska behandlas lika och ha lika möjligheter
- Principen om icke-diskriminering: anbudsgivare behandlas lika oavsett nationalitet. Krav på ursprung, varumärke m.m. får inte ställas
- Öppenhetsprincipen: Även kallat transparens, betyder att upphandlingar ska ske öppet och tydligt
- Principen om ömsesidigt erkännande: innebär att t.ex. intyg eller examensbevis från annat utfärdat medlemsland ska anses giltigt
- Proportionalitetsprincipen: kraven i en upphandling ska vara proportionerliga med de mål som eftersträvas.

2.4 Social hänsyn i Sverige

Medlemsstater i EU måste enligt EU-rätten reglera den offentliga upphandlingen på sådant sätt som harmoniseras med EU:s upphandlingsdirektiv. Lagen om offentlig upphandling (LOU 2007:1091) används i Sverige vars bestämmelser bygger i huvudsak på EU-direktivet 2004/18/ EG om offentlig upphandling. Lagen reglerar varor, tjänster samt byggentreprenader.

Förhandlingarna om nya EU-direktiv har pågått sedan hösten 2011 bland medlemsstaterna. Nya EU-direktiv skall ge enklare och mer effektiva upphandlingar som ska göra det lättare för små och medelstora företag att konkurrera på EU-marknaden enligt statens offentliga utredning (2014:51, s. 10). I Sverige handlar offentliga sektorn varor och tjänster för cirka 600 miljarder kronor varje år. Enligt den f.d. civilministern Stefan Attefall kommer det nya regelverket göra hela upphandlingsområdet enklare, effektivare och mer tillgängligt för småföretagare (SOU, 2014:51, s.14). Målen med översynen av direktiven är inte bara att göra upphandlingar mer enkla och effektiva utan också för att ge upphandlande myndigheter möjligheten att använda offentliga entreprenadupphandlingar som stöd för att uppnå samhällspolitiska mål. Exempel på detta är främjande av innovation, sysselsättning, skydd för miljön och högre resurs- och energieffektivitet.

Av tre upphandlingsdirektiv är två reviderade och ett helt nytt. Den svenska lagen om offentlig upphandling samt lagen inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster kommer att förändras. Det nya direktivet fokuserar på regelverket för tilldelning av tjänste- och byggkoncessionskontrakt. Syftet med revideringen av lagen om offentlig upphandling är att tydliggöra hur upphandlande myndigheter kan ställa sociala krav samt miljökrav. Dessa EU-direktiv skall införlivas i svensk lagstiftning under våren 2016 (SOU 2014:51, s. 13).

Enligt en studie av Ahlberg (2010) där sex EU-länder jämförs, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Spanien samt Sverige, låg Sverige på sista plats när det gällde att ställa sociala krav i sina upphandlingar. En anledning till detta är att Sverige har tillämpat försiktighetsprincipen till ytterlighet (Ahlberg, 2010, s.14).

Staten, kommunerna och landstingen har ett gemensamt ansvar att arbeta med sociala hänsyn (Konkurrensverket, 2015). Kommunernas kostnad för försörjningsstöd ökar och enligt tillväxtverket kan 40 % av de som har försörjningsstöd arbeta, men har inte möjlighet till detta på grund av arbetsbrist (Lugnet, 2011, s.6). Detta är grunden till varför samhällets olika aktörer ser upphandling som ett effektivt verktyg för att öka arbetsmöjligheter samt bearbeta fram hållbar utveckling.

Då beaktandet av social hänsyn i entreprenader är en ”bör-regel” lämnas utrymme för den upphandlande förvaltningen om dessa kriterier ska inkluderas. Det skapar olika uppfattningar om när det är möjligt att inkludera sociala krav och i vilken del av upphandlingsprocessen.

Enligt statens offentliga utredning 2014:51 som undersöker möjliga utformningar av den reviderade lagstiftningen som kommer att verkställas under 2016, finner utredningen ”att de möjligheter som redan innan funnits att ta sociala m.fl. hänsyn nu ytterligare förtydligats och utvidgats (SOU 2014:51, s. 41).”

Sveriges regering betonar vikten av att främja små och medelstora företag allt mer. I Sverige finns det cirka 9900 små och medelstora byggnadsbolag enligt Sveriges Byggindustrier, 2013. Enligt statens offentliga utredning (2013:12) är ett sätt som man vill gynna de mindre bolagen på att göra det lättare och mindre kostsamt för bolagen att delta i upphandlingar. Enligt lag får man som upphandlare inte medvetet välja en viss grupp av leverantörer även om man vill att leverantörer helst ska vara mindre bolag eller leverantörer från lokala verksamheter. Därför rekommenderas att man inte skapar för stora upphandlingar samt tilldelar tillräckligt med tid så att små aktörer hinner förbereda sina anbud. Som upphandlande myndighet förväntas man också ställa rimliga krav med betalningsvillkor samt kvalifikationer (Lugnet, 2011, s.15). Enligt EU:s vägledning om socialt ansvarsfull upphandling finns frågor som måste beaktas av upphandlaren innan utformningen av kraven i förfrågningsunderlaget (SRPP, 2010, s. 3). En sammanställning av dessa görs i dokumentanalysen längre ner i rapporten.

2.4.1 Social hänsyn i entreprenader

Från EU:s direktiv i 2004, introducerades social hänsyn i lagen om offentlig upphandling i 2007 och reviderades i 2010.

I den nuvarande lagstiftningen inom lagen om offentlig upphandling (LOU (2007:1091)) finns en bestämmelse (1 kap. 9a §LOU) som lyder:

”Upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Lag (2010:571)”

Vilka sociala krav får ställas i den offentliga upphandlingen är uppdelad i fyra delar (Bergqvist, 2012, s.199):

- ”Sociala krav som kan ställas på det som ska levereras - ”skall-krav” i tekniska specifikationen

- Sociala krav som kan ställas på leverantörer – uteslutnings- och kvalificeringsgrunder enligt LOU 10 kap
- Sociala aspekter som tilldelningskriterier vid utvärdering av anbud
- Sociala krav som kan ställas under själva utförandefasen- eller entreprenadsföreskrifter”

I appendix 1 presenteras dessa fyra delar ovan i detalj om hur kraven i upphandlingar får ställas i enlighet med lagen om offentlig upphandling. En sammanställning av dessa presenteras i följande tabell:

Kriterieslag	Syfte	Innebörd	Exempel
Leverantörs-kvalificering	Krav på anbudsgivare	För uteslutning eller kvalificering av anbudsgivare	Krav på att leverantören ska följa FN-organet ILO:s åtta kärnkonventioner
Kravspecifikation, ovillkorliga krav	Skall-krav på det som ska upphandlas, dvs. på föremålet för upphandling	Krav som måste uppfyllas för att anbudsgivaren ska komma i fråga	Krav på att byggnad skall uppfylla tillgänglighetskrav
Kravspecifikation, utvärderings-kriterier	Bör-krav, bedömning av graden av uppfyllelse i anbuden	För bedömning av det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet utifrån uppsatta kvalitetskriterier	Bedömning och poängsättning utifrån leverantörens beskrivning av hur arbetet kommer genomföras, t.ex. hur genus synliggörs, analyseras, belyses och problematiseras i genomförandet
Särskilda kontraktsvillkor	Krav som ska uppfyllas under avtalsperioden	Krav som ska uppfyllas efter att kontraktet tilldelas, dvs. under avtalsperioden, möjliggör infästning av leverantörer	Krav på att ett visst antal långtidsarbetslösa ska anställas

Tabell 1. Sociala hänsyn i byggentreprenaden

2.4.2 Val av anbud

Vid val av anbud enligt EU:s upphandlingsdirektiv samt LOU utvärderas anbudet enligt två principer. Antigen väljs det anbudet med lägst priset eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Då är det upp till den upphandlande myndigheten,

beroende på vad man har för ställda krav, att uppskatta det sociala värdet i de anbuden som har inkommit och på så vis använda principen om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

3. Precisering av frågeställningen

Följande delfrågor hjälper att precisera syftet med rapporten och faller ut ifrån föregående kapitel.

Delfråga 1: Hur ser kommuner på sociala hänsyn i upphandlingsprocessen?

Politiker och tjänstemän kommer att tolka den framtida lagändringen på olika sätt och samtidigt ökar trycket från EU på medlemsstaterna att ställa sociala krav i upphandlingar eftersom att de ser fördelaktiga samhällsekonomiska effekter av användningen.

EU styr vad som tolkas av svenska myndigheter och öppningen i lagstiftningen påverkar vad för möjligheter kommunerna ser med användningen av social hänsyn i upphandlingarna enligt kapitlet ovan. Då är det av intresse för anbudsgivarna att veta hur kommunerna i fråga ser på social hänsyn i upphandlingar av entreprenader.

Delfråga 2: Hur kommer kraven på social hänsyn förändras inom de fem kommande åren?

Vilka generella förändringar som kan identifieras i framtida upphandlingskrav är av intresse att utredas för anbudsgivarens räkning. Med kommande lagändring förväntas omfattande tolkningsmöjligheter. Statens offentliga utredning (2013:12) undersöker olika effekter som social hänsyn kan ha på upphandlingar vilket handledningen från EU-kommissionen också gör till stor del. Dessa påverkar hur samhällstrender kommer att se ut och med kombinationen av lagändringen kan det ske förändringar i framtida upphandlingskrav. Detta är intressant för anbudsgivare och hjälper att besvara syftet om att mäta utvecklingen i synsättet på social hänsyn.

Delfråga 3: Hur påverkar sociala krav i upphandlingar de små och medelstora bolagen?

Statens offentliga utredning (2013:12) pekar ut effekter som social hänsyn kan ha på de små och medelstora bolagens förmåga att delta i offentliga upphandlingar. Därför gör rapporten ett försök att identifiera och verifiera vad för effekter social hänsyn kan ha på SEMs (Små och medelstora bolag) prestation i upphandlingar som görs inom de tre kommunerna. Det underlättar för anbudsgivare att delta i och vinna upphandlingar. Såväl statens offentliga utredning (2013:12) som EU:s vägledning om socialt ansvarsfull upphandling tar upp och pekar ut effekter som social hänsyn kan ha på små och medelstora bolags förmåga att delta i offentliga upphandlingar.”

4. Metod

Gemensamt har de tre delfrågorna besvarats med hjälp av intervjuer av både tjänstemän och politiker i de tre olika kommunerna. Intervjuer som forskningsmetod innebär att vi får kvalitativa resultat som vi kan dra våra slutsatser ifrån. Kvalitativa studier innebär att verkligheten kan uppfattas på många olika sätt och som en följd av detta saknas en absolut och objektiv sanning (Hedin, 1996, s.3). Även om intervjuerna används explorativt gör vi en litteraturstudie på förhand och får en inblick om relevanta enkätfrågor (Hedin, 1996, s.5). Semistrukturerade intervjuer har använts i och med att vi utgick ifrån frågeområden och ställde öppna frågor istället för detaljerade frågor. Detta tillåter respondenter att tala fritt om området istället för att ledas av oss (Hedin, 1996, s.5).

Fördelen med att använda en kvalitativ metod i vårt arbete är att vi får direkt kontakt med respondenten och på så vis kan det bli lättare för oss att få förstahandssvar än om vi bara skickade ut enkäter till olika personer. Platsintervjuer ger en högre trovärdighet än utskickade enkäter.

Den största nackdelen med att använda intervjuer är att det är svårt att generalisera respondenternas svar (M Le Duc 1, 2007). Därför kan en kombination med en kvantitativ metod underlätta för att kunna dra mer generella slutsatser för de tre kommunerna i fråga.

I och med att intervjuers tillförlitlighet kan ifrågasättas då respondenter har olika förmåga att uttrycka sig i tal är en kombination tillsammans med en kvantitativ metod önskvärd. En sådan metodtriangulering skapar mer tillförlitliga resultat än om vi bara använt en kvalitativ metod för att besvara våra delfrågor. I intervjuer söker vi mönster och sammanställer respons i olika teman och med statistik kan resultaten generaliseras till en större population och det är möjligt att dra väl underbyggda slutsatser (M Le Duc 1, 2007).

Fallstudier hade kunnat användas i rapporten som metod men det hade varit svårare att få fram lika mycket aktuell information från olika parter som vi fick med vår kombination av metoder. En annan viktig nackdel är att resultat i fallstudier inte kan generaliseras till en helhet (M Le Duc 2, 2007). Fallstudier hade varit bra att använda om vi undersökte endast en kommun och sökte efter förändringar som har skett efter reviderad lagstiftning men eftersom vi jämför tre kommuner och aktuella synsätt då politiska majoriteter kan förändras, är intervjuer mest lämpade för syftet.

Delfråga ett om hur kommuner ser på användningen av social hänsyn i entreprenadupphandlingar undersöks med hjälp av att analysera kommunernas årliga budget. Då får vi en uppfattning om hur omfattningen ser ut i verkligheten då det är kommunfullmäktige som utformar den årliga budgeten. I budgeten planeras hur årets resurser ska fördelas och där kan vi se hur mycket vikt läggs på frågan om social hänsyn i upphandlingar. För att se genomslagen hittills har vi gjort en databasundersökning där vi kan se hur många upphandlingar har utformats med sociala krav. En användning av social hänsyn i förfrågningsunderlaget tyder på att kommuner står positivt till dess användning. Om det framgår i databasundersökningen att kommunen inte har använt sociala krav i upphandlingen kan det tyda på att det

saknas omedvetenhet eller att kommunen är negativ ställd till frågan om social hänsyn. Fördelen med en sådan undersökning är att den ger reliabilitet, validitet och reproducerbarhet vilket kan styrka forskningens kvalitet (M Le Duc 1, 2007). Genom databasundersökningen får vi en objektiv bild av hur det ser ut i praktiken vilket tillsammans med intervjuresponsen bildar en helhet. Från intervjuerna har vi identifierat vissa aktiviteter såsom genomförande av pilotprojekt i Malmö och Göteborg. Detta påvisar att kommunerna arbetar aktivt med sociala frågor och försöker undersöka hur de kan förbättra situationer i sina kommuner med användningen av dessa i upphandlingar. En annan aktivitet som har identifierats efter intervjuerna är användning av Vita Jobb-modellen som Stockholm och Malmö strävar att arbeta efter. Modellen fokuserar mest på lika villkor bland de anställda i upphandlingarna och ställer krav på kollektivavtalsliknande villkor. Dessa aktivitetsidentifieringar hjälper att besvara första delfrågan om hur kommunen ser på social hänsyn i upphandlingsprocessen.

Delfråga två besvaras med hjälp av dokumentanalyser och intervjuer. Statens offentliga utredningar analyserar de nya upphandlingsdirektiven och en sammanställning av dessa används i vår rapport. Även lagändringar och förarbeten används för att besvara den andra delfrågan om vilka förändringar som kan ske i framtidens krav på social hänsyn. Databasundersökningen som användes för att besvara första delfrågan hjälper också med att besvara den andra delfrågan då vi kan se trender på kraven som ställs i kommunerna och dra någon form av slutsats utifrån dessa. Kraven som ställdes i Malmö och Göteborgs pilotprojekt konstaterar också vilka trender som finns på kraven i kommunen. Intervjufrågor som ställdes till respondenter hjälper att besvara delfråga två på så sätt att vi försöker sammanställa trender på vilka krav som ställs och hur respondenterna tror att framtida förändringar kommer att påverka kravens utformning i entreprenadupphandlingar.

Delfråga tre besvaras med hjälp av dokumentanalyser där vi har sammanställt olika effekter som social hänsyn kan ha på små och medelstora bolag, vilka utredningarna har kommit fram till. I kombination med intervjuer ser vi om det finns medvetenhet om dessa effekter. Frågor som ställdes till respondenterna berörde vad för effekter de tror social hänsyn kan ha på små och medelstora bolag och därefter kunde slutsatser dras.

4.1 Datainsamling

I arbetet har vi använt ett antal olika dokument och intervjuer som hjälper oss att besvara våra delfrågor. Dessa sammanställs nedan med intervjuernas respondenter först, sedan olika dokument som vi har använt och till slut vilken databas som har använts. Här förklaras också hur vi hittade våra respondenter.

4.1.1 Tjänstemannaintervjuer

Totalt har vi tre intervjuer som underlag för diskussion, en representant för det faktiska arbetet som sker i varje kommun. Beroende på vad tjänstemannen har för roll kan arbetet skilja sig åt från hur andra tjänstemän jobbar inom samma kommun. Vi försökte intervjua tjänstemän som har en central roll i stadens upphandlingar för det är dessa som oftast har bättre koll på verktyg och metoder som de jobbar utifrån. Nedan presenteras respondenter som intervjuades i arbetet.

Stockholm: Carin Carlsson, upphandlingsstrateg på stadsledningskontoret. Kontaktades genom vidarebefordring av våra frågor från arbetskamrat, Henrik

Svenonious. Carin har tidigare arbetat på Konkurrensverket innan hon började arbeta som upphandlingsstrateg i Stockholms stad. Carin är lämplig person för frågor gällande offentlig upphandling och sociala villkor då hon arbetar centralt utefter det som politiken avger. Därefter kontaktades Carin via mejl och telefon, sedan bestämdes träff och intervju skedde på arbetsplats i Stockholm.

Göteborg: Maja Ohlsson, stödfunktion och projektledare på Upphandlingsbolaget. Information söktes på Upphandlingsbolagets hemsida sedan kontaktades receptionen på kontoret och efter mejlkontakt med en av Majas kollegor fick vi kontakt med Maja. Maja arbetar just nu med pilotprojektet i Göteborg och bearbetar fram en modell för kommunen. Hon och hennes kollega var på studiebesök i London för att se hur de arbetar med sociala frågor i upphandlingar, inspirationen till arbetet här i Göteborg. Intervju skedde på hennes arbetsplats.

Malmö: Gabriella Manieri, Upphandlingschef, Anna Kanschat och Kenneth Erlandsson, Gatukontoret. Gabriella är upphandlingschef i Malmö och hon kontaktades via telefon. Anna och Kenneth från gatukontoret fick frågorna via Gabriella och svarade på dessa via mejl.

4.1.2 Intervjuer med politiker

Totalt har vi genomfört sex intervjuer med politiker som underlag för vår diskussion. Vi har valt respondenter från olika politiska åsikter för att få ett bred politisk bild.

Eftersom att vi inte hade möjlighet att träffa alla politiker på plats, skickades enkäter ut till dessa som sedan svarade via mejl. Det kan innebära att dessa har bättre möjligheter att fylla i sina svar genom att kunna ägna mer tid om varje enskild fråga. Då får man inte alltid första reaktionen och det första svaret som skulle anges på en personlig intervju. Detta kan ge en snedvriden effekt och skiljer sig åt från dem som intervjuades på plats utan att se frågorna på förhand. För att få en diskussion var det viktigt att få en åsikt från kommunstyrelsen och en från oppositionen. Därför har vi kontaktat politiker från det rödgröna blocket samt alliansen.

Stockholm: Vi använde oss av moderaternas och socialdemokraternas hemsida där vi kunde läsa om de olika politikerna på kommunal nivå. Sedan ringde vi eller mejlade till respektive politiker. Tyvärr kunde inte personlig intervju ske, så vi skickade enkäter till de som sedan fylldes i.

Karin Kolk (s): Karin är borgarrådssekreterare med ansvar för trafikfrågor, fastighetsfrågor och upphandlingar. Information om examensarbetet skickades till Jan Valeskog som meddelade att han inte arbetade med just detta område längre och att vi istället skulle höra med Karin. Kontaktades per telefon och ville ställa upp så enkäten skickades till henne.

Sara Jendi Linder (m): Kontaktade moderaterna i Stockholm med förfrågningen om någon politiker som var insatt i ämnet ville vara med och delta i vårt examensarbete som representant för moderaterna. Sara Jendi ställde upp och är ledamot i kommunfullmäktige.

Göteborg: Upphandlingsbolaget styrelsemedlemmar består av politiker från båda block och utifrån deras hemsida kunde vi ta kontakt med dem.

Eva Ternegren (mp): Ordförande på Upphandlingsbolaget, arbetar även på Coompanion som hjälper nystartade verksamheter samt etablerade. Intervjun skedde på hennes kontor på Coompanion efter att vi kontaktade henne via mejl.

Toni Orsulic (m): Ledamot på Upphandlingsbolaget. Toni kontaktades via mejl och ville ta del av rapporten så enkäten skickades till Toni.

Malmö: Sökte på partiernas hemsida och kontaktade respektive partimedlem per telefon. Båda politikerna kunde ställa upp på intervju när vi var på besök i Malmö.

Torbjörn Tenghammar (m): oppositionsråd samt ledamot i Malmö kommunfullmäktige, 2:e vice ordförande Kommunstyrelsen samt ledamot i förbundsstyrelsen för Moderaterna i Skåne. Torbjörn är ledamot i Malmös kommunfullmäktige och var därför relevant person att intervjua.

Milan Obradovic (s): kommunalråd i Malmö med ansvar för teknik- och miljöfrågor. Milan är insatt i frågorna som vi hade om sociala hänsyn och därmed lämplig person att intervjua.

4.1.3 Dokumentanalys

Konkurrensverkets hemsida användes vid litteraturstudie om socialt ansvar. Utgångspunkten var att hitta bakgrundsinformation om begreppet socialt ansvar samt vad det innefattade. Därefter kunde vi slå upp ytterligare information.

Kommunernas budget har tagits fram från respektive kommuns hemsida med sökordet ”Budget 2015”. Information på sidan uppföljs och uppdateras regelbundet. Anledningen till varför vi sökte information i kommunernas budget var för att vi fick information ifrån intervjuerna om att budgeten styr hur mycket kommunen kan jobba med social hänsyn beroende på vilka resurser åläggs för området.

Eftersom att EU trycker mer på användningen av social hänsyn i upphandlingar var det intressant för oss att ta reda på hur de ser på frågan och vad som sedan har lagts mer vikt på i svenska upphandlingar. Socialt ansvarsfull upphandling som är en vägledning från EU-kommissionen definieras social hänsyn eller vad socialt ansvar är i upphandlingar.Handledningen föreslår för upphandlare vad som är tillåtet och hur man kan ta ökad hänsyn i sina entreprenadupphandlingar. Handledningen listar även exempel på hur andra länder iakttar social hänsyn i sina entreprenader. Vetskap om vilka olika möjligheter som finns att ställa sociala krav påvisar kommunernas synsätt på social hänsyn i upphandlingar och hur det kan se ut i framtiden.

Information om nya EU-direktiv som statens offentliga utredning har genomfört på uppdrag av Regeringen har hämtats från Regeringens hemsida och anses vara riktig och uppdaterad information. Utgångspunkten med att söka information om de nya direktiven var att se vad för diskussioner SOU har haft om de nya direktiven och hur detta kan påverka utformningen av kraven som ställs i upphandlingarna.

I dokumenten från SOU (2013:12) och (2014:51) lästes sammanfattningen och därefter sökte vi på information om social hänsyn i dokumentet som skulle hjälpa oss få en uppfattning om vilka förändringar som kan ske på kraven i framtidens upphandlingar.

4.1.4 Aktivitetsidentifiering

Vita Jobb, skriven av Kurt Junesjö i 2012, är en modell som han har skapat i samarbete med politikern Staffan Holmertz (s). Genom intervjuerna identifierade vi att kommunerna tar upp Vita Jobb-modellen och att den kommer att användas i Malmö och Stockholms upphandlingspolicy. Modellen har som syfte att motverka svartarbete och social dumpning. Modellen är subjektivt skapad av Junesjö och därför sammanställs vad modellen handlar om. Eftersom modellen ska tillämpas i Malmö och Stockholm är det viktigt att läsaren får en förståelse om vad modellen innebär.

Pilotprojekten som genomfördes i Göteborg och Malmö undersöktes efter identifikation av dessa från intervjuerna. Pilotprojekten gjordes för att kunna frambringa någon form av modell för respektive kommun där social hänsyn kan lättare invävas i upphandlingen.

4.1.5 Databasundersökning

För att se hur upphandlingar ser ut i verkligheten, använde vi oss av *Visma Opic* som är en server för upphandlare att använda vid inköp och uppköp där man bl.a. kan söka på avslutade upphandlingar. I söktjänsten *Visma opic* skapade vi ett gratiskonto som var giltigt i 14 dagar. Som gästkonto fick man endast ladda hem 20 upphandlingar om dagen vilket innebär att detta tog cirka tre dagar att färdigställa. I deras bibliotek lagras alla historiska upphandlingar. När vi skapade konto på hemsidan, valde vi Sverige som region, bygg hus och renovering som huvudämne och ny- och ombyggnation, rivning och sanering samt betong och murarbeten som delämnena då dessa är entreprenadupphandlingar som har högre ekonomiskt värde vilket kan innebära ökad möjlighet att inkludera sociala krav. Eftersom villkor om social hänsyn oftast inkluderas i upphandlingens administrativa föreskrifter måste man ladda ner varje enskild upphandling och undersöka om det har inkluderats. Då det inte är praktiskt att ladda ner varje upphandling under ett visst år har vi gjort ett stratifierat urval. Byggsektorn är inte så aktiv under sommaren och därför utesluter vi juni-juli-augusti när vi undersöker upphandlingar. Sedan använde vi två upphandlingar alla andra månader och vi lottar för att använda två olika datum under dessa månader. Det innebär att vi har två gånger nio: 18 upphandlingar som vi undersöker under ett år för varje kommun. Undersökningen svarar på delfråga ett om hur kommunerna ser på frågan om social hänsyn då författarna utreder om sociala krav har ställts i upphandlingen eller inte.

4.2 Dataanalys

Efter respektive intervju transkriberades dessa och intervjutexten bröts ner till ett antal teman. Dessa teman användes som huvudområden/huvudfrågor. Vi har valt att ha huvudfrågor i våra resultat och sammanställt vad vi fick för respons från varje kommun under dessa. Frågor som ställdes valdes efter vår litteraturstudie och bidrar till vårt syfte. Frågor kunde skilja sig åt för att vi förhöll oss till kommunernas olika arbetsroller och metoder. Däremot var frågor till politikerna likadana för att det var öppna frågor och vi ville extrapolera deras åsikter och jämföra dem.

De viktigaste delarna i vägledningen från EU sammanställdes i rapporten. Definitionerna som EU har om social hänsyn har också använts i rapporten då det ger ett perspektiv om hur bred definitionen är och läsaren kan se vad för skillnader finns med kraven i svenska upphandlingar.

Från studien i SOU (2013:12) av Frostenson et al. användes information som vi tyckte var viktig för vår rapport och sammanställs i dokumentet så att anbudsgivare får en förståelse om dessa effekter. Vidare, hjälper detta oss att dra vissa slutsatser efter en analys av intervjuresponsen.

Väl inne på Kommunernas budget söktes ”offentlig upphandling.” Därefter lästes informationen som stod under den titeln och social hänsyn eller krav på sociala villkor söktes. Budgeten för de tre kommunerna sammanställs i rapporten och läsaren får en förståelse om hur omfattande resurserna är på området som berör social hänsyn i upphandlingarna.

Data från databasundersökningen sammanställdes i form av tabeller som ger en klarare bild av statistiken och kan lättare jämföras bland de tre kommunerna. Om kommunen använde social hänsyn i upphandlingen för det datumet som valdes efter lottningen skrev vi ett ”ja” bredvid datumet och om inte skrev vi ett ”nej”. Vissa underlag hade även kommentarer på vad kraven skulle innefatta och detta skrevs under ”kommentar” i tabellerna. Utefter detta kunde vi dra vissa slutsatser om hur användningen ser ut och vilka trender som finns i respektive kommun.

4.3 Reflektion

En förbättring som kan göras är att försöka intervjua fler politiker inom samma block för att få mer generaliserbara resultat. Med våra resultat av intervjuer som är en tolkning, är det värt att notera att det nödvändigtvis inte behöver vara den enda tolkningen. I och med att några respondenter intervjuades på plats och de andra via enkäter som utskickades, kan svaren skilja sig åt. Enkäter kan besvaras med eftertanke men på platsintervjuer har respondenten inte alltid sådana förutsättningar. För att undvika en sådan effekt bör man ha en konsekvent metod, antingen att träffa alla på plats eller alla via enkäter.

Politiker kan vara svåra att få tag på, vi upplevde att det var lättast att få tag på representanter i Malmö och svårast i Stockholm. Detta kan vara på grund av kommunernas storlek där Malmö är mindre och Stockholm är större och mer uppdelad vilket leder till större kommunikationsbrist. En god idé och tanke till förbättring är att vara ute i god tid vad gäller att planera intervjutider, då de flesta politiker på kommunal nivå har fullt bokade scheman.

I rapporten kan vi sakna en verklighetsbild av hur upphandlingar sker utanför ramen för pilotprojektet där vi bör ha pratat med en inköpschef istället. Då vi hade kontaktuppgifter till en inköpschef i Göteborg men saknade motsvarighet i Stockholm och Malmö beslutade vi att inte genomföra en intervju med inköpschefen i Göteborg för det skulle inte ge jämförbara resultat. I framtiden, är en förbättring att försöka hitta inköpschefer för entreprenadupphandlingar i alla kommuner för det ger jämförbara och verklighetsbaserade resultat.

5. Resultat

5.1 Dokumentanalys

I följande kapitel är dokumentens viktiga delar sammanställda och verkar som en grund för vår analys och diskussion.

5.1.1 EU-kommissionens vägledning: Socialt ansvarsfull upphandling

I EU-kommissionens handledning: Socially Responsible Public Procurement (SRPP, 2010) finns vägledningar till medlemsstaterna som offentliga myndigheter kan nyttja och bidra till sociala utvecklingsmål samt skapa lika villkor i Europa. SRPP-strategin kan även användas för att befrämja EU:s sociala modell. I den Europeiska sociala modellen finns en vision av ett samhälle som kombinerar hållbar ekonomisk tillväxt med bättre levnads- och arbetsvillkor. Syftet är att skapa en framgångsrik ekonomi samtidigt som vissa sociala standarder skall uppnås. Dessa standarder inkluderar ”högkvalitativa arbeten, likvärdiga möjligheter, icke-diskriminering, socialt skydd för alla, social integration, social dialog, högkvalitativa arbetsmarknadsrelationer och enskilda individers delaktighet i beslut som påverkar dem” (SRPP, 2010, s.10).

Fyra grundläggande tillfällen anges i handledningen där arbete med sociala hänsyn kan utföras under upphandlingen. Dessa fyra tillfällen är följande (SRPP, 2010, S.20-22):

1. ”När inköparen beslutar sig för att inkludera sociala kriterier i själva kontraktsföremålet och/eller i de tekniska specifikationerna som framgångsrika entreprenörer måste uppfylla på ett sätt som inkluderar sociala kriterier.
2. Anbudsgivare förbjuds under vissa villkor (enligt uteslutningskriterier) att tilldelas offentliga kontrakt om de tidigare har gjort förseelser. På så sätt kan offentliga organ hindras från att sluta avtal med anbudsgivare som inte har uppnått vissa standarder för socialt uppträdande.
3. Innebär ett försök att övertala anbudsgivare att förbinda sig till vissa sociala standarder, och hänsyn tas då till om de har lyckats göra det när kontraktet tilldelas. Ett sätt att göra detta i praktiken är när det offentliga organet tar hänsyn till vissa frågor i tilldelningskriterierna.
4. Fokuserar på fasen efter det att kontraktet har tilldelats. Där krävs att den som tilldelas kontraktet skall uppfylla vissa krav när kontraktet genomförs efter att det har tilldelats. Här krävs att alla entreprenörer tecknar avtal med samma krav, men det görs ingen bedömning av entreprenörens förmåga att uppfylla vissa villkor.”

Dessa fyra tillfällen återfinns i svensk upphandlingsreglering.

5.1.1.1 Små och medelstora företag

För små och medelstora bolag som deltar i upphandlingar med krav på social hänsyn finns flera frågor som måste uppmärksammas enligt handledningen. Frågan om avgifter som SRPP-strategierna skulle kunna lägga på de små och medelstora bolagen direkt (huvudentreprenör) eller indirekt (underleverantör som får överta skyldigheter som involverar social hänsyn från huvudentreprenören) är särskilt betonade.

Den upphandlande myndigheten som överväger att införa krav på social hänsyn i kontraktet bör vara medveten om dessa direkta eller indirekta kostnader och vad detta

kan innebära för de olika entreprenörerna. SRPP-strategier påverkar inte alla bolag på samma vis och vissa företag kan vara bättre lämpade än andra att utnyttja fördelarna med SRPP (SRPP, 2010, s.14). Som en effekt av dessa, kan det ibland vara svårare för små och medelstora företag att ta sig in på marknaden för offentlig upphandling. Upphandlare kan ta upp dessa problem men de får inte ge särskilda kategorier av anbudsgivare preferens. Istället är syftet att garantera lika villkor så att upphandlare erbjuder underrepresenterade företag samma möjligheter att konkurrera om offentliga kontrakt som andra kvalificerade leverantörer. Ett antal olika åtgärder kan främja mindre bolags möjligheter att lägga anbud (SRPP, 2010, s. 25-26):

- ”Uppmuntra stora organisationer att frivilligt bidra till att flera leverantörer engageras genom att dessa får samma möjligheter att bli underleverantörer och genom att främja jämlikhet och mångfald.
- Stimulera olika leverantörer att delta genom att offentliggöra en plan för kommande omfattande upphandlingar
- Ordna träffar, öppna för relevanta kandidater, där entreprenörer får träffa upphandlare och bli mer medvetna om inköparens behov och prioriteringar. Detta ökar tillgängligheten.
- Utveckla stödprogram för företag som hjälper till att höja kompetensen hos små leverantörer och ge vägledning om upphandling. Ett exempel på detta är Irlands Go-Tender-Program där målet var att skapa ”Gränsöverskridande affärsmöjligheter för små och medelstora företag på den offentliga upphandlingsmarknaden över hela ön genom att anordna noggrant inriktade regionala arbetsmöten.” Under tre senaste åren har presentationer gjorts på 30 arbetsmöten där över 400 bolag har deltagit. Enligt uppföljning har många av dessa lyckats väl i konkurrensen om kontrakt inom offentliga sektorn i Irland men även i andra delar av Europa.
- Uppdelning i delkontrakt underlättar mycket för små och medelstora företag. Detta är möjligt om uppdelning inte görs i syfte till att undvika tillämpning av upphandlingsdirektiven.”

5.1.1.2 Skyddade verkstäder

Enligt upphandlingsdirektivet finns en bestämmelse i Artikel 19 i EU-direktivet 2004/18 där man kan ”reservera deltagandet i offentliga upphandlingsförfaranden” för skyddade verkstäder eller ”föreskriva att kontrakten skall fullgöras inom ramen för program för skyddad anställning.” Detta undantag förklaras som: ”Skyddade verkstäder och program för skyddad anställning bidrar härvid effektivt till att människor med funktionshinder kan komma in eller återvända till arbetsmarknaden. Sådana verkstäder kan emellertid sakna möjlighet att få kontrakt under normala konkurrensförhållanden” (SRPP, 2010, s. 27). En sådan reservation är tillåten under särskilda förutsättningar såsom:

- ”måste initieras av medlemsstaterna genom lagstiftning och inte *ad hoc* (till detta) av offentliga organ om det saknas nationell lagstiftning som tillåter reservationer av sådan art
- minst 50 % av de anställda på verkstäderna eller i program för skyddad anställning måste vara personer med funktionsnedsättning
- på grund av funktionsnedsättningen kan dessa anställda inte arbeta på den öppna arbetsmarknaden”

Om en upphandlare använder sig av dessa bestämmelser måste det nämnas i

meddelandet om upphandling (SRPP, 2010, s. 27-28). Detta används inte i Sverige såsom det görs i Frankrike samt Tyskland och förutsättningen är att det skall vara reglerat i nationell lagstiftning (Upphandling eller nedköp, 2012, s.25). Statens offentliga utredning (2014:51) introducerar ny lagtext med kommentarer som kan verkställas i 2016. I förslagen finns en paragraf om att upphandlaren får reservera kontrakt till de s.k. skyddade verkstäderna (SOU 2014:51, s. 357).

5.1.1.3 Sammanfattning

I och med att Sverige är en medlemsstat i EU har vi en skyldighet att införliva direktiven i vår nationella lagstiftning. Samtidigt har vi ett ansvar att följa EU-rättsliga principer och ILO-konventioner om mänskliga rättigheter. Att Sverige gick från ”kan-krav” till ”bör-krav” i 2010 talar för en större användning av sociala krav. Då de nya direktiven ska införlivas i svensk lagstiftning under 2016 är det svårt att bedöma hur aktuella paragrafer om social hänsyn kan se ut.

EU:s handledning om socialt ansvarsfull upphandling presenterar strategier som upphandlande myndigheter kan använda i sina upphandlingar.

Enligt handledningen finns frågor som måste uppmärksammas då dessa berör små och medelstora bolag. Vidare föreslås hur de upphandlande enheterna kan främja de mindre bolagens möjligheter att delta i upphandlingar genom ett antal åtgärder/aktiviteter. Hur aktivt detta bearbetas i de svenska kommunerna kan undersökas i intervjuresponsen och det talar för hur kommunen ser på effekterna av social hänsyn och hur det påverkar de mindre bolagen.

Skyddade verkstäder som handledningen presenterar används i flera medlemsstater med framgång men en sådan definierad verksamhet saknas i Sverige. Enligt SOU (2014:51) kan det hända att det kommer finnas lagstöd för reservationer av kontrakt för skyddade verkstäder. Det tyder på att svenska regeringen ser över rekommendationer från handledningen samt att skyddade verkstäder kan hjälpa att främja svensk socialpolitik. Det innebär att i framtida upphandlingar av entreprenader kan vissa kontrakt reserveras till skyddade verkstäder. Detta kan också undersökas i intervjuresponsen och tala för hur framtida upphandlingar kan se ut vad gäller påverkan av social hänsyn.

5.1.2 Statens offentliga utredning

Stadens offentliga utredning 2013:12, Den goda affären, har utrett upphandlingsprocessen i Sverige under 2013 på uppdrag av Regeringen. I upphandlingsutredningen har bland annat social hänsyn i offentliga upphandlingar undersökts där det presenterats vissa åtgärder som förbättrar Sveriges upphandlingar för att uppnå samhällspolitiska mål.

Enligt utredningen är en viktig fråga vad effekterna av att ställa sociala krav i upphandlingar är då dessa anses som bristfälligt utredda (SOU 2013:12, s. 401). Sociala krav är heller inte utförda på sådant sätt att det går att dra kausala effekter.

I en studie (SOU 2013:12, s. 404-405) av företagsekonomerna, Magnus Frostensson och Emma Sjöström; ”Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling”, fokuseras på myndigheters möjligheter och erfarenheter att ställa sociala krav. I studien sammanfattas att det finns brist på och svårigheter att identifiera empirisk data vad gäller effekten av sociala krav i upphandlingar. Trots brist på tid och resurser vid utförandet av studien enligt författarna, identifieras följande positiva effekter av krav i upphandlingar:

- ”lokala leverantörer stimuleras att införliva pro-sociala värderingar och beteenden i egna företagskulturen
- antas leda till ökad sysselsättning samtidigt som det underlättas för minoriteter och utsatta grupper
- socialt inriktat entreprenörskap uppmuntras”

Med positiva effekter beräknas oftast förekomma negativa effekter och i studien upptäcks följande effekter i upphandlingar:

- ”ökade kostnader
- övervakningsproblematik
- bristande kompetens hos myndigheten eller kapacitetsproblem”

Vidare enligt upphandlingsutredningen är den samhällsekonomiska beslutsregeln att krav på social hänsyn i upphandlingar ska ske där samhällsnyttan av att göra detta överstiger kostnaden. Detta perspektiv är centralt vid diskussion av socialt ansvarsfull upphandling för i praktiken kräver det ett brett anslag (SOU 2013:12, s. 418). Därför är att ställa sociala krav inte bara en juridisk utmaning utan även begränsad av ekonomiska överväganden i syfte att undvika improduktiva offentliga medel.

Trots svårigheter med att ge en bild om vad effekterna av social hänsyn i upphandlingar innebär tycker upphandlingsutredningen att med genomtänkta och väl utformade krav är det möjligt att nå samhällsekonomiska mål. Bland andra är dessa mål om antidiskriminering, ökad respekt för grundläggande rättigheter, bättre arbetsmiljö, ökad tillgänglighet samt ökad sysselsättning (SOU 2013:12, s. 419).

I samband med utredningens arbete tas två förslag upp i denna rapport. Det första förslaget handlar om att utveckla en ny kriterieverksamhet avseende sociala krav. I och med att myndigheter som vill ställa sociala villkor i sina upphandlingar upplever svårigheter om hur detta kan ske, ska verksamheten agera som ett hjälpmedel för myndigheter (SOU 2013:12, s. 482). Samtidigt slipper upphandlaren avgöra från fall till fall vilka sociala krav är relevanta i den specifika upphandlingen. Därför kan en

sammanhållen kriterieverksamhet på det sociala området ge många fördelar, särskilt kostnadsmässiga. Om varje upphandlande myndighet skulle utveckla sina egna kriterier skulle kostnaderna vara högre jämfört med om en nationell kriterieverksamhet skulle göra detsamma (SOU 2013:12, s. 484).

Utredningen föreslår att kriterieverksamheten skall arbeta med etiska krav, tillgänglighetskrav, antidiskrimineringsklausuler, inhemska arbetsmiljökrav, att främja sysselsättning samt att ställa krav på villkor i nivå med svenska kollektivavtal (SOU 2013:12, s. 482-483).

Uppföljning av sociala krav enligt utredningen är att det samordnade upphandlingsstödet ska utarbeta (SOU 2013:12, s. 485):

- ”metodvägledning för upphandling av sociala krav
- vägledning om vilka certifieringar, märkningar m.m. som kan tjäna som bevis på att ställda krav är uppfyllda
- vägledning om lämpliga sanktioner
- ansvar att utveckla och förvalta en nationell databas för uppföljning av etiska krav”

Det andra rekommenderade förslaget är att bestämmelser om reserverade kontrakt ska införas i LOU. Enligt EU:s upphandlingsdokument får medlemsstater reservera kontrakt för s.k. skyddade verkstäder. Skyddade verkstäder drar med särskilda kostnader för t.ex. handledning, anpassning av arbetsplatsen, utvecklingsinsatser samt kompetensutveckling relaterat till arbetshinder/särskilda behov osv. Samtidigt ger det ökade sysselsättningsmöjligheter för grupper som står utanför arbetsmarknaden. Utredningen tror att en reform skulle stimulera till uppkomsten av nya sociala företag i Sverige. En särskild viktig fråga som ställs är hur upphandlande myndigheter ska kunna identifiera vilka företag som lever upp till kriterierna för reserverade kontrakt då det idag saknas ett register för sociala företag (SOU 2013:12, s. 524).

5.1.2.1 Sammanfattning

En viktig del av utredningens resultat är vikten av den upphandlande myndighetens kritiska ställning när det gäller att ställa krav på entreprenören. Det konstateras i utredningen att ställa krav som är genomtänkta för det skapar en effektiv användning av tillgängliga resurser särskilt när man har tagit tillvara på beslutsregeln att krav på social hänsyn i upphandlingar ska ske där samhällsnyttan av att göra detta överstiger kostnaden.

Utredningens första förslag om tillkomsten av kriterieverksamheten konkurrerar ut de negativa effekter som Frostensson et al. (SOU 2013:12) sammanfattat i sin studie. De ökade kostnaderna om varje upphandlande enhet har sin kriterieverksamhet kan undvikas med en central enhet. Däremot kan det finnas risk för kommunikationshinder. När vägledning sker centralt istället för på lokala instanser, kan man overse vissa möjligheter till att kunna ställa specifika krav då krav som kan ställas kan vara områdesspecifika. Eftersom att upphandlingsutredningen anser att det bör finnas regelbunden uppföljning kan en kriterieverksamhet hjälpa att underlätta övervakningsproblematik. Även bristande kompetens hos myndigheten eller kapacitetsproblem i mindre kommuner där man vill ställa sociala krav kan överkommas med hjälp av en nationell instans. Genom analys av intervjuresponsen

om hur det kan se ut i framtida upphandlingar, är det möjligt att se om en kriterieverksamhet kommer att införas i Sverige.

Skyddade verkstäder kan användas för att reservera vissa entreprenader enligt EU:s upphandlingsdokument, dock är det inget som Sverige har tagit tillvara på hittills. Enligt upphandlingsutredningen bör man använda dessa då det ger bättre möjlighet för vissa grupper som står utanför arbetsmarknaden att inkluderas i samhället. Ur ett entreprenörsperspektiv är detta ett ideellt läge för sociala företag att få chansen att uppstå såsom det har i England samt andra medlemsstater i EU. Detta bidrar till positiv utveckling av samhällsekonomin.

5.1.3 Kommunernas budget

I kommunfullmäktiges årliga budget är kommunens högsta styrande dokument utöver lagarna för stadens nämnder och bolagsstyrelser. Inom de ekonomiska ramar som ges anger kommunfullmäktige årets kommunfullmäktigemål och uppdrag för 2015. Dessa ska sedan införlivas i praktiska handlingar av nämnderna och bolagsstyrelserna (Malmö stads Budget, 2015). Hur kommunerna och till vilken utsträckning man arbetar med sociala hänsyn i sina entreprenader beror till stor grad på vad politikerna uttrycker i sin årliga budget om vilka målsättningar som kommunen har.

5.1.3.1 Stockholm

Kommunstyrelsens förslag till Budget 2015 behandlades 8 och 9 december 2014 och kommunfullmäktige beslutade i enlighet med styrelsens förslag (Stockholms stad, 2014). I dokumentet är ett av många mål för Stockholms stads hållbara utveckling att ”Stadens ekonomi ska stärkas. Främst genom att arbetslösheten ska minska och fler ska få jobb” (Stockholms stad, 2014, Inl:8). För att pressa tillbaka den växande arbetslösheten bland ungdomar vill staden att unga erbjuds jobb, utbildning eller praktik senast inom 90 dagar. Staden vill också att flera lokala insatser ska etableras i områden med hög arbetslöshet. Uppföljning av detta sker mer effektivt genom att uppföljningsansvaret förlängs och permanentas upp till 25 års ålder. Personer med försörjningsstöd på grund av arbetslöshet ska erbjudas anställningar inom staden i upp till ett år. Riktade insatser till grupper som står långt från arbetsmarknaden ska identifieras och långtidsarbetslösheten ska minska kraftigt (Stockholms stads budget, 2014, Inl:8-9).

Ett sätt att utveckla staden i hållbar riktning är genom offentlig upphandling. Därmed önskar kommunstyrelsen att upphandlings- och konkurrenspolicyn ska revideras så att kvalitén i verksamheterna stärks samtidigt som de anställdas rättigheter värnas. Man vill att staden ska ställa tydliga kvalitetskrav såsom krav på bemanning och utbildningsnivå, att upphandlingen skall ske med respekt till ILO:s kärnkonventioner och att staden alltid ska ställa sociala krav genom jobb till långtidsarbetslösa eller utbildning och praktik till studerande. I stadens budget vill man även ställa krav på kollektivavtalsenliga villkor med arbete enligt ”vita jobb-modellen” för att undvika oseriösa aktörer. Samma krav som ställs på stadens egna verksamheter vad gäller antidiskrimineringskrav, miljö- och klimatkrav ska även ställas på upphandlande entreprenörer. Krav som ställs på huvudleverantören skall också gälla underleverantören (Stockholms stad, 2014, Inl: 13).

5.1.3.2 Göteborg

Göteborgs stad tror på att upphandling kan främja samhällliga mål och bidra till måluppfyllelse i flera andra av budgetens prioriterade mål. Därför bör staden beakta flera sociala aspekter vid upphandling (Göteborgs stads budget, 2014, s. 58). För att främja små- och medelstora företag vill man i upphandlingar använda delkontrakt och stimulera universell design med utformning som ger tillgänglighet åt alla (Göteborgs stads budget, 2014, s. 59). Ett prioriterat mål för Göteborgs stad är att upphandling av tjänster med sociala hänsyn ska öka genom att upphandlingsbolaget ska erbjuda stöd för att höja kunskapen om sociala hänsyn och dess möjligheter bland leverantörer. Uppföljningen och kontrollen av genomförda upphandlingar ska öka. Stadens arbete inom detta område ska utgå från mänskliga rättigheter och det handlar om att främja sysselsättningsmöjligheter för personer som står långt från arbetsmarknaden,

stimulera social integration, främja anständiga arbetsvillkor, lika möjligheter och sociala rättigheter samt arbetstagares rättigheter. Genom att ta social hänsyn i sina upphandlingar vill staden underlätta för personer som står långt från arbetsmarknaden att få jobb och praktik. De vill även förbättra möjligheter för mindre företag att lägga anbud för att få en sund konkurrens mellan företag och ett bättre arbetsliv för de anställda. Göteborgs stads uppdrag för 2015 är att minst 50 % av stadens tjänsteupphandlingar ska göras med sociala hänsyn (Göteborgs stads budget, 2014, s. 59).

5.1.3.3 Malmö

”Malmö stad ska, genom samverkan med andra, ge den som står långt från arbetsmarknaden bästa möjliga stöd att bli självförsörjande. Vi ska verka för schysta villkor, tydliga miljökrav och sysselsättning för arbetslösa och då är samarbete med näringslivet och tydliga upphandlingar viktiga verktyg” (Malmö stads budget 2015, s.11).

I dokumentet uttrycks tydliga inriktningar för 2015. Staden vill se en ökad samverkan mellan stadens verksamheter som arbetar med näringsliv samt arbetsmarknad. För att få fler i arbete behöver försörjningsstödet utvecklas på så sätt att Malmö kan få en minskning av dessa kostnader. Staden vill undersöka möjligheter att omvandla en del av kostnaderna för försörjningsstödet till ersättning för anställning, delfinansierat med statligt anställningsstöd.

All offentlig upphandling tillämpar sedan årsskiftet ”Vita Jobb-modellen” som har utvecklats genom en kollaboration av social demokraterna och flera LO-fack.

5.2 Intervjurespons

Följande sammandrag i resultatet är vår tolkning av intervjuer.

5.2.1 Tjänstemännens perspektiv

Stockholm: Carin Carlsson, Göteborg: Maja Ohlsson, Malmö: Gabriella Manieri, Anna Kanschat och Kenneth Erlandsson

- **Sociala hänsyn och dess användning inom offentlig upphandling?**

Stockholm: Social hänsyn är ett brett begrepp där mycket omfattas; diskriminering, funktionsnedsättning, arbetsförhållanden i världen, underlättning för långtidsarbetslösa m.m. I kommunen ser man offentlig upphandling som ett verktyg som styrmedel.

Göteborg: Social hänsyn är en bred fråga. Det är EU-direktiv som fastställer vad social hänsyn innebär och det omfattar alla EU-länder. Sverige är i allmänhet sämre på att hantera och införa social hänsyn inom offentlig upphandling när det gäller särskilda kontraktvillkor. Men i Göteborg har man kommit mycket längre i jämförelse med resten av landet och det beror på att man kräver anställning för att vinna ett kontrakt när det gäller byggentreprenader. Dock finns en stigmatiserande koppling med begreppet social hänsyn och det bör ändras till socialt ansvar. Leverantörerna är väldigt positiva att man infört social hänsyn inom byggsektorn.

Malmö: Positiva till att olika typer av sociala hänsyn tas vid inköp. Här arbetar man med etisk hänsyn, fairtrade-frågor och vissa arbetsmarknadsrelaterade hänsyn i vissa entreprenader. Så länge man följer LOU och de fem grundläggande principerna så är det svårt att säga varför det inte skulle vara möjligt. Kraven måste givetvis vara kopplade till föremålet för upphandlingen. Möjliga undanträngningseffekter kan vara ett problem i lågkonjunktur.

- **På vilket sätt, om man gör detta, arbetar man med sociala frågor i sina upphandlingar?**

Stockholm: I Stockholms nuvarande policy som alla myndigheter följer vid inköp fokuserar man på följande frågor:

- ”– Respekt för mänskliga rättigheter
- Goda arbetsvillkor
- Motverka korrruption
- Antidiskriminering
- Underlätta för personer att komma i sysselsättning
- Skydd för meddelarfrihet
- Seriösa leverantörer”

Stockholm ser sociala frågor som ett samhällsansvar och man arbetar med arbetsmarknader för sysselsättningsfrämjande i byggentreprenader. När en leverantör vinner kontraktet, diskuteras med leverantörer till vilken utsträckning kraven kan vara

genom dialogmodellen enligt de särskilda kontraktsvillkoren. Då kan man istället få mervärden, t.ex. om man redan i förfrågningsunderlaget ställer krav på att anställa en långtidsarbetslös tar man inte möjligheten att beakta om man egentligen kunde rekrytera tre eller fyra långtidsarbetslösa, vilket dialogmodellen tillåter.

För att hantera eventuella undanträngningseffekter finns LAS, men dialogmodellen ser till att inte krav ställs. Man för istället en kontinuerlig dialog med entreprenörer enligt likabehandlingsprincipen men det är svårt att hantera situationen när en entreprenör som kan ställa upp med fler sociala villkor jämfört med när en annan inte kan beakta några sociala villkor.

Göteborg: Upphandlingsbolaget har idag satt krav på att man ska anställa 1:10 yrkesarbetare i de olika byggtreprenaderna medan lärlingsanställningens utbildningsavtal stipulerar att man ska anställa 1 på 5. När det gäller lärlingar så har Upphandlingsbolaget fört dialog med yrkesnämnderna för byggnad, målarna och elektrikererna att göra undantag i kollektivavtalet.

Malmö: Ett exempel på etisk hänsyn är vid inköp av natursten där det ställs krav i entreprenader att entreprenören ska kunna visa att naturstenen är tillverkad i enlighet med de grundläggande ILO-konventionerna.

Göteborg, Malmö och Örebro samarbetar sedan 2006 kring etiska krav och uppföljning av natursten. Städerna har tillsammans kommit överens om gemensamma krav som används i upphandling av entreprenader med sten. Gruppen har också tillsammans gjort avtalsuppföljning genom stickprov och tagit fram en modell för avvikelshantering. Erfarenhetsutbyte av avtalsuppföljning av entreprenader med sten görs kontinuerligt.

Den bärande tanken är att upprepade inspektioner av stenbrott och stembearbetningsanläggningar kommer att förbättra arbetsmiljön för de personer som arbetar i tillverkningsprocessen. Att förbättra arbetsmiljön är ett gemensamt mål för beställare, entreprenör och stenleverantör. Kraven gäller all natursten oavsett tillverkningsland.

I respektive upphandling bifogas Etiska kontraktsvillkor för stenprodukter som innehåller krav på all natursten som ingår i kontraktet, till exempel gatsten, kantsten, hållar av natursten, murar med mera.

För att kunna garantera spårbarhet ska entreprenören kunna säkerställa vilket stenbrott som stenen kommer ifrån och var stenen har bearbetats. Stenbrott och stembearbetningsanläggning kan vara lokaliserad på helt olika ställen och i olika länder. De konventioner som åberopas är ILO:s (International Labour Organisation) kärnkonventioner samt FN:s barnkonvention dels konventioner som berör arbetsmiljö. Därutöver ska lagar som gäller i tillverkningslandet följas.

I de entreprenader som gatukontoret har upphandlat har vi ställt krav på att den långtidsarbetslösa ska ha gymnasieutbildning i bygg- och anläggning eller motsvarande. Jobb Malmö har ansvarat för rekrytering, men entreprenören har varit med i slutprocessen. Krav på utbildning är ställd bl.a. för att det är ett kvalificerat arbete och personen ska ha rimlig chans till vidareanställning. I de entreprenader där krav på sysselsättning har skrivits in ska entreprenören under hela praktikperioden stå för lön, handledning, arbets- och skyddskläder samt försäkringar.

- **Syftet med sociala hänsyn och hur medverkar dessa till att uppnå samhällpolitiska mål?**

Stockholm: Ungdomsarbetslöshet var en av de stora frågorna i valet 2014 och också av anledningen av de flyttningsströmmar som sker måste det ses till att alla kommer ut i arbetsmarknaden. Social hänsyn handlar om att minska utanförskap och hur man kan se till att alla kommer in i det svenska samhället. Däremot är det inte en lösning på allt, det är möjligt att erbjuda en praktikplats men det är även viktigt att få med sig individen, annars fungerar inte processen.

Göteborg: Göteborgs stad utlovar 1.2 miljarder kronor i försörjningsstöd varje år till folk som är långtidsberoende av stödet. Det är enorma pengar som kan användas till annat. Det är idag 10 000 personer som lever på stödet i tio månader eller längre, av dessa 10 000 så finns det 3000 som kan ta ett jobb när som helst utan hinder. De har utbildning, språket, fullt friska och inga hinder alls förutom ett jobb. Det är dessa människor man försöker få in i arbetsmarknaden. En person utanför arbetsmarknaden ökar i sin tur även andra indirekta kostnader för staten. Indirekta kostnader som vård, medicin är höga för de som är utanför arbetsmarknaden jämfört med de som är i arbetsmarknaden. Andra kostnader kan var socialtjänsten som omhändertar ett barn som sker i takt med utanförskap där t.ex. föräldrarna är arbetslösa. Rättsväsendet är en annan tickande bomb, inte nog efter de dödsskjutningarna som pågår runt om i staden.

Försörjningsstöden är olika i stadsdelarna för Göteborg. Bor man idag i Torslanda är försörjningsstöden 0.7 % för hushållen där medan södra Angered (Hjällbo, Hammarkullen) eller Bergsjön ligger på 25-26 %, det är stora skillnader i livsvillkoren.

Det skiljer sig inte mycket när det kommer till hälsan, bor man i Örgryte eller Långedrag så upplever man att man har ganska god hälsa medan i Frölunda, västra biskopsgården eller södra Angered så upplever man att man har en dålig hälsa.

I Göteborg har socialresursförvaltningen gjort en genomlysning på olika områden i staden där man tittade på 1992 och jämförde med 2012. År 1992 hade Hjällbos medel årsinkomst på 138 000kr/år. 20 år senare så har östra Bergsjön gått om Hjällbo till 128 000kr/år. En viktig observation är att arbetsmarknaden och kostnadsutvecklingen inte har stått still de senaste 20 åren. År 1992 hade Långedrag ca 345 000kr/år som medel årsinkomst medan 20 år senare lyfts upp till 650 000kr/år. Här ser man tydligt att livsvillkoren har glidit isär de senaste 20 åren. Upphandlingar kan därmed anses som ett viktigt redskap för att minska utanförskap och förbättra livsvillkoren.

Malmö: Att skapa en socialt hållbar marknad och att i vissa fall driva andra typer politiska mål, såsom exempelvis arbetsmarknadsrelaterade frågor.

- **Hur ser användningen av sociala villkor i entreprenadupphandlingar ut om fem år?**

Stockholm: Det vet man inte riktigt i dagsläget men offentlig upphandling lyfts fram som styrmedel och man tror i framtiden att sociala villkor blir mer regel än undantag. Man har sett ett problem och offentlig upphandling är ett verktyg för att underlätta problemet. Det är inget i budgeten som talar för att sociala hänsyn ska användas mindre, det är snarare tvärtom.

Göteborg: 2012 satte kommunfullmäktige i Göteborg ett prioriterat mål i budget dvs. kommunens högsta styrande dokument utöver lagarna, den ska alla bolag och förvaltningar i staden följa. Man hade bestämt i målet att upphandlingar av tjänster skulle öka. 2014 skruvade man till det lite och bestämde att 50 % av stadens tjänster upphandlingar ska göras med social hänsyn.

I kommunfullmäktiges årliga budget är de prioriterade målgrupper som pilotprojektet ska nå fram till ungdomar, utrikesfödda och personer med funktionsnedsättning. Projektet som man har drivit fram i Göteborg ska utsträckas över två år (2013-2015) med eventuell förlängning i ett år. Till processägare har upphandlingsbolaget utsetts till det bolag som ska ha hand om projektet och driva det mellan de olika leverantörer och förvaltare som samspekar i projektet. I dagsläget är det inte bestämt vem som kommer vara ansvarig för modellen som hela Göteborg ska arbeta med. Det kan vara så att stadsledningskontoret accepterar modellen och då kommer den rent organisatoriskt eller åtminstone tillsvidare ligga hos upphandlingsbolaget fram till att någon ansvarig utses. Kritiska områden är branscher som har ett stort antal subventionerade anställningar inom städ, transport och bygg. Det är idag en arbetsmarknadsåtgärd och man vet inte i dagsläget hur det kommer se ut i framtiden. Det kan vara så att subventioner som leverantörer får från staten går bort eller att man istället använder subventioner till kompetenslyft som man tidigare har gjort. Det är ett politiskt beslut som ligger i grund och botten i detta och man är inte säker på hur det kommer att se ut i framtiden. En undanträngning för någon kan vara en inträngning för motparten som kanske inte hade kommit in annars. En undanträngning är inte helt uteslutet.

Malmö: Det är oklart i dagsläget och avgörs delvis av politikernas ambitioner i dessa frågor.

- **Modell för att arbeta med sociala villkor**

Stockholm: Använder dialogmodellen i särskilda kontraktsvillkor. Men ”det viktiga är inte vad man döper modellen, utan det är vad man får för effekt av innebörden.” Dialogmodellen i särskilda kontraktsvillkor innebär att man diskuterar fram lämpliga metoder med den entreprenören som vinner kontraktet. Detta innebär att man kan få fram högre sociala värden än om man t.ex. sätter ett bestämt antal som ska anställas. Däremot kan det förekomma att entreprenören inte kan ha med några villkor i just denna upphandling och då uppnås inga sociala värden. Om man kommer överens att man ska utveckla något socialt värde i en framtida upphandling är det av stor vikt att se till att detta uppföljs.

Göteborg: Pilotprojektet startades augusti 2013 efter att Maja Ohlsson som är upphandlare på upphandlingsbolaget tillsammans med Jörgen Larzon gjorde en förstudie i London 2009 för ett EU-projekt. Under den tiden höll man på att bygga olympiabyn i London och där man hade ställt krav på social hänsyn samt att man skulle hämta lokalt arbetskraft till byggnationerna. Efter tiden i London undersökte man möjligheterna om det fanns ett liknande krav när det gäller sociala hänsyn inom byggsektorn. 2013 kom ett förslag från politiken att man skulle göra ett pilotprojekt med sju upphandlande enheter för bygg, anläggning och andra koncerner som bygger runt om i Göteborg. Ett kontrakt som sker mellan en upphandlande enhet och en leverantör måste uppfylla ett antal krav som t.ex. att man har kollektivavtal i företaget eller ansluten till svensk branschorganisation samt att man kan ta emot en lärling eller

en anställd i företaget om inte leverantören har ett kortare kontrakt än fyra månader. Upphandlingsbolaget ställer alltså idag krav på allmän visstidsanställning. Det finns undantag för personer som själva bedriver ett företag eller utför ett högteknologiskt tjänst där man i förväg vet att personen inte har den sortens kompetens däremot så har man en dialog på hur leverantören arbetat med social hänsyn så att de kommer in i tankesättet. I dagsläget saknas en modell för att tillämpa social hänsyn men förhoppningar finns att framställa en sådan vid pilotprojektets slut.

Malmö: Frågan diskuteras i många olika forum, kommer säkert att finnas många olika modeller, representanter har bl.a. varit på studiebesök i Göteborg för att höra deras resonemang kring frågan. I dagsläget är det inte planerat att arbeta med någon särskild modell för att kunna beakta sociala hänsyn i framtida upphandlingar.

- **Kommer social hänsyn göra någon skillnad mellan mindre och större bolag?**

Stockholm: Om man ställer krav, då kan mindre bolag skrämmas bort. En anledning till detta är att anställning pratas ganska slarvigt och på så sätt upplevs det som högt krav av entreprenören men om man är tydlig undviker man dessa bortknuffande effekter. Dialogmodellen ska lösa detta då man sitter med entreprenören och diskuterar fram lämpliga krav.

Göteborg: Man gör inte alls någon skillnad mellan stora och små bolags möjligheter att lägga fram ett anbud. Även upphandlande enheter måste tänka på hur man upphandlar så att man inte diskriminerar små och medelstora företag. Som det ser ut idag så är upphandlingsbolagets ramavtalsupphandlingar 84 % små och medelstora företag.

Malmö: Kraven får inte sättas så högt att detta inträffar. Man kan inte skriva in krav utan att göra en analys före upphandlingen. Entreprenören ska kunna genomföra sitt jobb professionellt och med god kvalitet samtidigt som det är viktigt att kunna avsätta tid för handledning. I en mindre entreprenad kan det innebära att kapaciteten inte finns för att ge en god praktik till den långtidsarbetslöse.

- **Vilka sociala krav prioriteras av staden?**

Stockholm: Sysselsättningsfrämjande

Göteborg: I kommunfullmäktiges årliga budget är de prioriterade målgrupper som pilotprojektet ska nå fram till ungdomar, utrikesfödda och personer med funktionsnedsättning

Malmö: Tror inte någon grupp prioriteras högre eller lägre än den andra. De olika grupperna har olika behov och förutsättningar.

5.2.2 Politiskt perspektiv

1) Hur ser ni på sociala hänsyn inom offentlig upphandling av entreprenader?

Stockholm

Karin Kolk (s): Vi håller för närvarande på med att ta fram en ny upphandlingspolicy som ska ta tydligt avstamp i perspektivet på offentlig upphandling som ett medel att driva utvecklingen i hållbar riktning och säkra kvalitet och bra villkor. Som en del av den ser vi över hur vi blir bättre på att ställa sociala krav. Det kan handla om att erbjuda jobb till långtidsarbetslösa eller utbildning och praktik till studerande. Exakt

vilka krav som kommer ställas är dock för tidigt att säga. Vi inför även vita jobbmodellen som ett sätt att säkerställa att de anställda har bra villkor. Vi ska också skärpa antidiskrimineringsklausulen i stadens upphandlingar.

Sara Jendi Linder (m): Ett av politikens verktyg är offentlig upphandling. Det offentliga Sverige handlar för stora värden varje år. Vid upphandling är det viktigt att använda sig av denna köpkraft som ett effektivt verktyg för att påverka efterfrågan på olika typer av tjänster. Politiker kan bli bättre på att ställa de krav man faktiskt får ställa enligt lagen om offentlig upphandling. Det finns säkerligen behov av mer information och kunskap om lagen för detta ändamål.

Vi har en lag om offentlig upphandling som i sin tur utgår från EU direktiv om offentlig upphandling. Det viktigaste syftet med EU:s regler för offentlig upphandling är att bidra till den inre marknaden, alltså den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och personer inom EU.

I Stockholms stad anser vi moderater att det är viktigt att motverka fusk och svartjobb samt att det är viktigt att säkerställa rimliga arbetsvillkor för dem staden anlitar, antingen direkt eller genom upphandlade företag. Krav på kollektivavtalsliknande villkor anser vi syftar till ILO:s grundläggande krav, något som staden arbetar efter.

Göteborg

Eva Terngren (mp): Grundläggande väldigt positivt till det, har arbetat med frågan sedan 2004. Har i 10 år försökt påverka att man skulle ha börjat med det.

Toni Orsulic (m): Vi ser positivt på att använda social hänsyn i offentlig upphandling, när det handlar om att hjälpa personer som står långt från arbetsmarknaden till arbete. Samt att stärka en sund marknad och konkurrens.

Malmö

Milan Obradovic (s): Vi tycker att det är extremt viktigt, jag har jobbat med byggen själv samt även park och natur. Men låter vi anställa de som bor här ger vi de en framtidstro, en möjlighet. Oftast träffar vi människor som kan sex språk med svenskan, en utbildning men inget jobb pga. att man har ett fel namn, efternamn eller att man bor på ett visst ställe. Jag känner själv folk från Iran, Irak och andra ställen som har dubbla examen men får inget jobb. Kommer man in på ett ställe och får en praktikplats eller arbetsmöjlighet så kommer man in i arbetsmarknaden.

Torbjörn Tenghammar (m): Vi tycker man borde vara försiktig, ett stort problem med svenska upphandlingar är att lämna anbud, oftast är det stora företagsdrakar som vinner anbud. Små och medelstora företag har oftast svårt att hävda sig, svåra upphandlingsregler, svår juridik, många skall krav i underlaget etc. För varje nytt tillägg blir det svårare och det är något som drabbar näringslivet och utvecklingen inom företagsväsendet på ett negativt sätt. Kan man inte vinna upphandlingar kan man inte starta företag. Självklart vill man göra ett gott intryck och hantera skattebetalarnas pengar på ett korrekt sätt. Det ska vara effektivt så att det är så billigt så möjligt.

2) Hur kommer den offentliga upphandlingen påverkas när det reviderade lagen träder i kraft 2016?

Stockholm

Karin Kolk (s): Det är svårt att säga om en framtida lagstiftning som varken är presenterad eller beslutad. Förhoppningsvis kommer den att gå igenom Riksdagen och göra det enklare att ställa sociala krav. Men vi har prioriterat att förbättra arbetet redan nu – oavsett vad den reviderade lagstiftningen innebär kommer vi ha nytta av det arbete som vi genomför nu senare.

Den nu gällande upphandlingspolicyn är otillräcklig, samtidigt som konkurrenspolicyn behöver revideras. En ny upphandlingspolicy ska ta tydligt avstamp i perspektivet på offentlig upphandling som ett medel att driva utvecklingen i hållbar riktning. Kommunstyrelsen ska därför skyndsamt genomföra en revidering av dessa dokument så att de kan börja tillämpas så snart som möjligt under 2015.

En ny policy ska utgå från bland annat följande målsättningar:

- Kvaliteten i upphandlade verksamheter ska garanteras. Det ska ställas relevanta krav på exempelvis bemanning och utbildningsnivå bland personalen när staden handlar upp verksamhet. Staden ska både genom en fungerande kvalitetsuppföljning och genom ett egenkontrollsystem kunna garantera att verksamheterna lever upp till ställda krav.
- Villkoren för de anställda ska garanteras. I Stockholm ska man inte vinna upphandlingar genom att försäkra personalens villkor. Krav på kollektivavtal eller motsvarande ska införas i all upphandling. Vita jobb-modellen ska tillämpas och leverantörer ska garantera att även eventuella underleverantörer av tjänster lever upp till de krav som staden ställer.
- Vid upphandling ska alltid sociala krav ställas. Det kan handla om att erbjuda jobb till långtidsarbetslösa eller utbildning och praktik till studerande. Antidiskrimineringsklausulen ska skärpas. All upphandling ska ske med inriktningen att ILO:s kärnkonventioner respekteras full ut.
- Vid upphandling ska ställas höga miljö- och klimatkrav.
- Upphandlad verksamhet ska med samma måttstock med utgångspunkt i stadens styrdokument, som nu gäller för egen-regiverksamhet, bidra till hållbar utveckling. Det innebär bland annat att leverantörer exempelvis ska förbinda sig att bidra till uppfyllandet av stadens miljömål samt också bidra med exempelvis praktikplatser för ungdomar och anställning av långtidsarbetslösa.
- Verksamheter som upphandlas inom välfärdsområdet ska omfattas av samma öppenhet som kommunal verksamhet. Det innebär att staden, så långt lagstiftningen medger, ska ställa krav på öppen redovisning av ekonomin och på meddelarfrihet för personalen. Medel som är avsedda för välfärd ska gå till välfärd och brister i välfärd ska aldrig mörkas som företagshemligheter.

Sara Jendi Linder (m): Att ta ansvar för en miljömässigt och socialt hållbar utveckling har sedan ett antal år tillbaka ett tydligt stöd i upphandlingslagarnas s.k. ”bör-regler” och krav på social hänsyn inom ramen för den upphandlade verksamheten kan därför ställas nu.

Målet med upphandling ska alltid vara att skattemedlen ska användas på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet. Med det kommer också ett stort behov av att se på kvalitén av den upphandlade tjänsten eller varan.

Kraven som ställs och kontraktens utformning samt uppföljningen ska samtliga utgå från detta för att erhålla god kvalitet.

Det som förändrar anbudsprocessen är lagstiftningen. De krav på social hänsyn som kan ställas avgörs av lagen om offentlig upphandling. Vidare så måste upphandlingen, för att nå en så hög kvalitet som möjligt, alltid utgå från verksamhetens och brukarnas behov.

Göteborg

Eva Terngren (mp): Det är väldigt svårt att veta det. Tror inte det finns någon som vet exakt hur det kommer bli. Men jag tror däremot det kommer bli en mer förtydligande av lagen på när och hur man kommer använda det. Men rent juridiskt tror jag inte det ändras så mycket.

Toni Orsulic (m): Ja, med eller utan den eventuella lagstiftning som kommer presenteras framöver, så påverkas upphandlingarna. Då mer dialog kommer att krävas mellan upphandlandemyndighet och anbudsgivare/anbudsvinnare.

Malmö

Milan Obradovic (s): Jag tror att många kommer se det som en självklarhet. Alltså tappar man en viss folkgrupp eller en särskild kategori så tappar vi även utvecklingen. Vi har många byggföretag som jag har träffat som jag har berättat problematiken med arbetslösa ungdomar etc. för.

Torbjörn Tenghammar (m): Det är väldigt svårt att veta det. Det märks i de 3 största städerna att det är intressant. Tror att vi kommer se mer av sociala hänsyn inom de närmsta åren.

3) Vad är det grundläggande syftet på att ställa sociala hänsyn och vad kan detta betyda för den enskilda kommunen?

Stockholm

Karin Kolk (s): Vårt mål är att bygga ett Stockholm som håller samman. För att uppnå det har vår politik de kommande fyra åren som mål att bygga en socialt, ekologiskt, ekonomiskt och demokratiskt hållbar stad. Eftersom Stockholm upphandlar varor och tjänster till ett stort värde är stadens upphandlingar en viktig del i arbetet för att uppnå målen. Som princip ska de krav som staden ställer på sina egna verksamheter också ställas på upphandlad verksamhet.

Sara Jendi Linder (m): Det är viktigt att utgå från varje verksamhets behov och att därför ha ett brukarperspektiv. Vad som är rätt eller önskvärd kvalitet avgörs ytterst av dem som varan eller tjänsten är till för. Offentliga verksamheter har en viktig funktion att ta ett ansvar för att upphandlingar stödjer en hållbar utveckling i vilket alla tre dimensioner bör finnas med i, den ekonomiska, sociala och miljömässiga. Att ta ansvar för en miljömässigt och socialt hållbar utveckling har sedan ett antal år tillbaka ett tydligt stöd i upphandlingslagarnas s.k. ”bör-regler”.

Göteborg

Eva Terngren (mp): Man kan sätta sociala krav idag på både kommunal, regional och statlig nivå. Man minskar försörjningsstödet för kommunen, man ökar sysselsättningsgraden som i sin tur ger kommunen högre skatteintäkter.

Toni Orsulic (m): Att hjälpa personer som står långt från arbetsmarknaden till arbete, ger en samhällsekonomisk vinst. Minskar kommunens utgifter samt ökar dess inkomster. Samt skapar möjligheter för individen att genom sin egen försörjning ta kontroll över sin livssituation.

Att stärka en sund marknad och konkurrens, ger bl.a. positiva ekonomiska effekter men även inom miljö, personalfrågor. m.m., genom seriösa företag som följer lagar och regler.

Malmö

Milan Obradovic (s): Det handlar om att bygga en hel stad, ett helt Malmö och delaktighet från alla. Malmö är en ganska kompakt stad med områden som är väldigt fattiga till områden som är väldigt rika. Fås en framtidstro hos de arbetslösa samtidigt som man bygger en stad genom ökade skatteintäkter kan man istället spendera mer pengar på vård, skola och omsorg. Om människor från området är insatta i lokala projekt har man uppmärksammat mindre förstörelse och att man värnar om sitt område. Detta innebär att fler företag vill lämna anbud på områden som de annars inte vill vara med och utveckla.

Torbjörn Tenghammar (m): Syftet är väl att man har olika ideal - det kan vara miljö eller friheten, schysta villkor för personal så att det ger högre ideal. Finns nya vägar att verka för. Tror att sociala hänsyn är viktiga men viktigare är kanske hur man gör det enklare att driva företag, hävda sig i anbudet för medelsmå företag.

4) Hur kan dessa krav främja eller hämma samhällspolitiska mål?

Stockholm

Karin Kolk (s): Vi är övertygade om att ett mer seriöst, kvalitetsfokuserat och effektivt upphandlingsförfarande kommer gynna seriösa företag, spara skattepengar och leda till bättre kvalitet. Så länge kraven som ställs formuleras på ett proportionerligt, likabehandlande och icke-diskriminerande sätt kan alla företag delta på lika villkor och konkurrensen blir bättre, samtidigt som man kan driva på samhället i en positiv riktning.

Något som är viktigt och som man inte ska glömma är att avsätta tillräckligt med resurser för att även följa upp de krav som ställs – annars riskerar krav på sociala hänsyn att inte få så stor reell effekt.

Sara Jendi Linder (m): Offentlig upphandling är ett viktigt verktyg för att bidra till detta. Offentlig upphandling får däremot inte bli ett politiskt verktyg som går vid sidan av lagstiftningen. Användandet av offentlig upphandling är ett viktigt institutionellt verktyg som bidrar till Sveriges konkurrenskraft. Upphandlingar som görs av offentliga medel ska bidra till sunda konkurrensförhållanden och att tjänster och varor av hög kvalitet levereras.

Göteborg

Eva Terngren (mp): Lite svårt att se det men det finns hål som undanträngningseffekter. En annan sak kan vara företag som redan är duktiga på att anställa arbetslösa personer men inte får någon fördel av det. Senare kan man ju även påstå att anbudet blir lite dyrare men anställs en extra person tjänar kommunen ändå på det.

Toni Orsulic (m): Beroende på vilka krav man ställer och hur man ställer dem, så kan de både främja och hämma. Exempelvis: det är positivt om en person som stått långt från arbetsmarknaden får arbete, men det blir negativt om detta sker på bekostnad av att en person som redan hade arbete, förlorar sin anställning till följd av detta, enkelt beskrivet, så kallad undanträngningseffekt.

Malmö

Milan Obradovic (s): Att vi bygger ett Malmö för alla, bygger vi upp de problem som vi har så bygger vi även på utvecklingen. Tryggheten ökar delaktigheten ökar samtidigt som segregeringen minskar. I Malmö försöker vi faktiskt att fördela ett uppdrag på flera leverantörer så att alla kan bli delaktiga och att minska undanträngningen så gott som möjligt. Handlar om flexibilitet.

Torbjörn Tenganhammar (m): Det behövs ett politiskt beslut att sänka trösklarna in i marknaden. Upphandlingar är ju en del av det också.

5) Sidoeffekter med sociala hänsyn?

Stockholm

Karin Kolk (s): Det är viktigt att utforma sociala krav så att de inte leder till oönskade sidoeffekter. Ett exempel är eventuella konflikter med LAS när man ställer krav på anställning av långtidsarbetslösa. Ett annat är att det inte ska bli för krånglig kravställning så att det blir färre anbud. För att undvika detta tar vi oss ordentligt tid att utreda och analysera vilka krav som är lämpliga att ställa

Sara Jendi Linder (m): Kunde inte svara på detta.

Göteborg

Eva Terngren (mp): Får upp ögonen för denna möjlighet då företagen ser detta som en möjlighet att kunna rekrytera och expandera. De arbetslösa mår bättre när de kommer in i arbetsmarknaden och får även bättre självförtroende.

Toni Orsulic (m): Att man stänger ute stora mängder seriösa företag från möjligheten att delta i offentliga upphandlingar.

Att det inte leder till riktiga anställningar/utbildningar.

Att det blir undanträngnings effekter.

Att kostnaderna ökar, utan att man får några positiva effekter.

Att man missar grundbulten i en offentlig upphandling. Ett bra pris med god kvalitet på den vara eller tjänst man upphandlar.

Malmö

Milan Obradovic (s): Man är inte för flexibel idag, det kan lätt låsa sig i processen. 50 % av alla lagar och regleringar påverkas av EU-lagar resten är det regionala.

Torbjörn Tenghammar (m): Ja kanske, bör väl inte vara en jätteskillnad.

6) Varför har man inte kommit på sociala hänsyn tidigare dvs. varför har man inte ställt dessa krav tidigare?

Stockholm

Karin Kolk (s): Uppmärksammats på senare tid efter politisk utveckling

Sara Jendi Linder (m): Kunde inte svara på detta.

Göteborg

Eva Terngren (mp): Tror det har haft någon koppling med EU-direktivet, man trodde det skulle krocka med de grundläggande EU-principerna. En annan orsak kan vara att man försvarar för näringslivet att lägga anbud etc., Sådana faror har funnits. Men nu har man fått klartecken från EU att detta är tillåtet och man får ställa sociala krav om man har samhällspolitiska syften med det. 2004 lyftes frågan upp och i 2010 förtydligades de.

Toni Orsulic (m): Offentlig upphandling är ett område som utvecklats och uppmärksammats starkt inom juridiken, både lokalt, nationellt och på EU nivå under flera år. Dock är det först under de senaste åren som det uppmärksammats på den politikiska nivån. Först genom att få ner inköpskostnader, sedan att ställa exempelvis miljökrav m.m. Sedan har man, från politiskt håll, insett att man kan ställa olika sociala krav, detta har nu lett till att mycket mer fokus lagts, på detta område.

Malmö

Milan Obradovic (s): utveckling av modeller

Torbjörn Tenghammar (m): Högre priser, risk för högre konkurrens risk för att mindre aktörer har svårt att hävda sig.

7) Hur skiljer er syn jämfört med andra blocket?

Stockholm

Karin Kolk (s): Sociala hänsynskrav måste ske försiktigt och bedömas från fall till fall (i dialog med anbudsgivaren/anbudsvinnaren se vilka möjligheter som finns).

Sara Jendi Linder (m): Kunde inte svara på detta.

Göteborg

Eva Terngren (mp): Vad jag vet eller hört så har inte jag fått några invändningar mot det. Men den frågan är kanske inte en hjärtefråga för de, de driver inte den frågan så värst mycket. De har ju inte propagerat för det eller så.

Toni Orsulic (m): Vi Moderater sitter idag i opposition, i Göteborg. Vi vill skapa möjligheter via social upphandling, för arbete, praktikplatser och utbildning, för personer som står långt från arbetsmarknaden. Vi anser att detta kan göras, men måste ske försiktigt och bedömas från fall till fall (i dialog med anbudsgivaren/anbudsvinnaren se vilka möjligheter som finns).

Vi tror inte att införandet av kollektivavtalsliknande villkor, så som s, v och mp vill, i offentliga upphandlingar är något som gynnar kommunen och dess invånare. Då detta skulle stänga ute många seriösa företag, framför allt små och medelstora, från att kunna lämna anbud, samtidigt finns risk att detta skulle kunna snedställa förhållandet mellan arbetsgivare och de fackliga organisationerna.

Den politisering av offentlig upphandling som idag sker från s, v och mp, kan få mycket stora negativa effekter. Då man försöker driva igenom sin politik via offentliga upphandlingar.

Malmö

Milan Obradovic (s): Större användning i vår politik och mer diskuterad

Torbjörn Tenghammar (m): Ja, de verkar vara odelade positivt till det. De driver ju den rent politiskt. Sen finns det en skiljelinje definitivt. Men jag är inte negativ till det, ser en möjlighet med det också. Vi ser ju inte på saken på samma sätt som blocken, jag är försiktig negativ till det, positiv kring vissa möjligheter.

5.3 Databasundersökning

Följande tabeller är sammanställda med hjälp av upphandlingsbiblioteket på *Visma Opic* och visar om storstäderna har tagit social hänsyn i urvalet av upphandlingarna. Administrativa föreskrifter har genomsökts efter krav av social art i enlighet med de definitioner som presenterats i kapitel fyra.

<i>Stockholm</i>						
	<i>Sociala krav</i>				<i>Sociala krav</i>	<i>kommentar</i>
	<i>2014</i>	<i>ställt?</i>	<i>kommentar</i>	<i>2015</i>	<i>ställt?</i>	
mars				jan		
20	nej			16	fastighetskötsel	nej
6	nej			5	ombyggnad	nej
april				feb		
15	nej			19	nybyggnad	nej
				11	nybyggnad	nej
maj				mars		
21	nej			30	ombyggnad	nej
23	nej			26	nybyggnad ombygg	nej
sep						
30	nej					
22	nej					
okt						
30	nej					
23	nej					
nov						
19	nej					
4	nej					

Figur 1 Upphandlingar, Stockholm

I urvalet, saknas krav på social hänsyn under året som undersökts.

<i>Göteborg</i>						
	<i>Sociala krav</i>				<i>Sociala krav</i>	<i>kommentar</i>
	<i>2014</i>	<i>ställt?</i>	<i>kommentar</i>	<i>2015</i>	<i>ställt?</i>	
mars				jan		
27	nej			19	fasad renovering	ja
7	nej			9	funktionsentreprenad	nej
april				feb		
14	nej			24	nybyggnad	ja
21	nej			5	funktionsentreprenad	nej
maj				mars		
22	nej			26	fastighets ser.	ja
22	nej		lägsta pris	11	Renovering	ja
sep						
18	ja		en person			
12	ja		en anställd/lärling			
okt						
29	nej					
29	ja		minst 1 anställd/lärling			
nov						
18	nej		lägsta pris			
7	nej					

Figur 2 Upphandlingar, Göteborgs stad

I Göteborg har sociala krav ställts i åtta av 18 upphandlingar som lottades - vilket är 40 % av upphandlingarna under perioden. Hittills, under 2015 ser man att det är en ökning av sociala krav om man endast kollar 2015. Då har fyra av sex upphandlingar ställt sociala krav.

Malmö							
	Sociala krav				Sociala krav		kommentar
2014	ställt?	kommentar	2015		ställt?		
mars			jan				
28	nej	byggtjänst	29	entreprenad	nej		
24	nej	upprustning	26	byggservice	nej		
april			feb				
25	nej	ombygg	16	ny om	nej		
			5	golv	nej		
maj			mars				
15	nej	ombygg o nybygg	26	ramavtal, bygg	ja	1-3mån, praktikant, ungdom	
13	nej		23	nybygg ombygg	nej		
sep							
11	nej	hantverkar					
9	nej	nybygg					
okt							
15	nej	sjukhus ny					
10	nej	ramavtal byggtj					
nov							
24	nej	nybygg					
13	nej	ombygg o nybygg					

Figur 3 Upphandlingar, Malmö stad

I Malmö, har det ställts krav på en upphandling i 2015 men ingen under perioden av 2014 i urvalet.

I de tre kommunerna ställs krav på att entreprenören ska tillhandahålla en antidiskrimineringspolicy.

5.4 Aktivitetsidentifiering

Pilotprojekten i Göteborg och Malmö har identifierats efter intervjuerna. Vita Jobbmodellen identifierades i Stockholm efter intervjun med tjänstemannen.

5.4.1 Pilotprojekt

Göteborg och Malmö har utfört pilotprojekt där ett antal upphandlingar har använts för att införa sociala hänsyn och utifrån resultat och feedback, skapa en modell som respektive kommun kan använda för sina framtida upphandlingar. Nedan är en sammanställning av pilotprojektens dokument för respektive kommun. Dessa sammanställningar hjälper läsaren att förstå hur kommunerna ser på frågan om social hänsyn i sina upphandlingar av entreprenader.

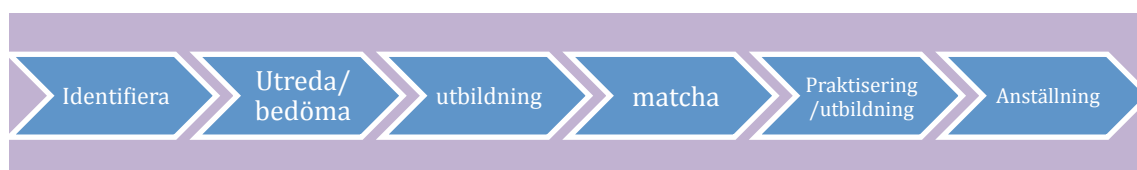
5.4.1.1 Göteborg

I 2009 började byggnationen av olympiabyn i London där man hade bestämt att evenemanget skulle byggas som den mest hållbara byn. Utöver användningen av miljökrav på sina leverantörer ställdes även krav på social hänsyn där man bland annat skulle hämta lokal arbetskraft till uppförandet av OS-staden.

Efter tiden i London undersökte man möjligheterna om det fanns liknande krav som kunde ställas när det gäller sociala hänsyn inom byggsektorn i Sverige. I 2013 kom ett förslag från politikerna att ett pilotprojekt skulle genomföras med sju upphandlande enheter för bygg, anläggning och andra koncerner i Göteborg. Efter förslaget startade pilotprojektet samma år i september och skulle fortsätta fram till sista augusti 2015 med eventuell förlängning på ett år.

Visionen med pilotprojektet som helhet är att ekologiska, ekonomiska och sociala hänsyn ska vara en tydlig yrkan i all upphandling för en långsiktig hållbar utveckling i Göteborg. Det övergripande målet med projektet är att stärka integrationen, öka förtroendet för de offentliga myndigheter samt att öka sysselsättningen för staden.

Målgruppsprocessen innebär att man matchar lämpliga personer till upphandlingen och är en av de tre processerna som utgör grunden för modellen och tanken är att stadens alla förvaltningar och upphandlare ska jobba efter denna. Målgruppsprocessen ser ut som följande (figuren nedan) där man i första hand identifierar de prioriterade målgrupperna som är utrikesfödda, ungdomar och personer med funktionsnedsättning som är inskrivna i stadens olika arbetsmarknadsenheter. Sedan sker en baskunskapsutbildning om det skulle vara nödvändigt som matchas med en rimlig entreprenad. Den slutgiltiga fasen innebär praktik och utbildning för individen om leverantören skulle vilja ha det. Det kan även hända att leverantören inte är i behov av någon lärling utan anställer personen direkt.



Figur 4 Målgruppsprocessen

De olika aktiviteter som ingår i kommunens arbete med projektet är följande utifrån projektplanen (Ohlsson, 2014, s.8):

- ”upprätta en kommunikationsplan för projektet
- informations- och kommunikationsarbete enligt kommunikationsplan
- kontinuerligt informera och kommunicera med projektets aktörer genom arbetsgruppsmöten, hemsida, databas, nyhetsbrev etc.
- ge stöd till projektets intressenter under hela processen
- i första hand ställa krav på anställning i de särskilda kontraktsvillkoren
- Tydliggöra och definiera:
 - krav på social hänsyn i upphandlingen
 - tjänsteupphandlingar
 - skillnaderna mellan upphandlingar inom ramen för projektet och uppdraget i fullmäktiges budget 2014 - 50 % av alla tjänsteupphandlingar skall göras med social hänsyn”

Parallellt med framtagandet av en modell för social hänsyn i upphandlingen, vill staden även ta fram en modell för uppföljning och säkerställning av de krav som ställs i förfrågningsunderlaget (Ohlsson, 2014, s.7). De nyckeltal som kommer att användas i uppföljningen är följande:

- ”andel av tjänsteupphandlingar och andra relevanta data från bruttolistan
- antal individer ut i anställning, lärlingsplatser, trainee, praktik eller sysselsättning
- effekt för målgrupperna
- effekter i arbetslöshetsersättning, försörjningsstöd och aktivitetsersättning
- en samhällsekonomisk analys var kostnader uppstår när kommunen kopplar på sociala krav i sina upphandlingar
- en beräkning och analys av hela kedjan där bransch, leverantörer och marknaden så väl som hela målgruppsprocessen beaktas”

Upphandlingar som görs med beaktandet av social hänsyn i projektet skall tas fram av sju enheter, dessa innefattar:

- Upphandlingsbolaget
- Higab
- Älvstranden Utvecklings AB
- Trafikkontoret
- Park- och naturförvaltningen
- Framtiden AB
- Lokalförvaltningen

I pilotprojektet sker samarbete med en rad olika enheter som hjälper med sökningen av medarbetare till upphandlingarna enligt krav som ställs. De enheter som är med i pilotprojektet är Samordningsförbunden, Arbetsförmedlingen, Social Resurs, Försäkringskassan, Vuxenutbildningsförvaltningen, SDF och arbetsmarknadsenheter.

Samtliga upphandlingar kommuniceras och förankras hos stödfunktionen som tillsammans diskuterar fram möjligheterna att lägga in krav på social hänsyn i kontraktet. Detta för att maximera antalet möjligheter för personer från målgrupperna att få arbete och sysselsättning. Pilotprojektet ska vara föremål för fortsatt forskning och vid projektets avslut sker utvärdering om måluppfyllelse, ekonomiska resultat samt övriga effekter (Ohlsson, 2012, s. 16). Det slutliga målet med pilotprojektet är att den ska frambringa en modell som Göteborg kan arbeta med ökad social hänsyn i sina offentliga upphandlingar.

5.4.1.2 Malmö

I Malmö stad upphandlas varor och tjänster för cirka fem miljarder kronor per år. Därför ser man möjligheten att kunna kräva sociala villkor av sina leverantörer för att kunna bidra till hållbarheten i staden. Syftet med pilotprojektet är att se hur olika parter ser på frågan samt även ett försök att framta en modell för framtida upphandlingar där social hänsyn kan tas i akt. Pilotprojektet "Förändra och förbättra den offentliga upphandlingen" genomfördes under november 2012- oktober 2013. Fem entreprenadupphandlingar inom anläggning och bygg valdes där sociala villkor skulle uppfyllas genom särskilda kontraktsvillkor.

I projektet användes två sociala villkor:

- Långtidsarbetslösa inskrivna på Jobb Malmö ska få anställning eller praktik av den som vinner upphandlingen under en period på minst sex månader. Leverantörer, upphandlaren samt Jobb Malmö arbetar kollaborativt för att få fram en profil av önskad medarbetare som leverantören måste välja på. Minst fem personer får anställning genom projektet.
- Upphandlingen ska omfattas av vita jobb-modellen som är ett verktyg framtagen av Junesjö et al. Modellen kan ses som en kontrollfunktion som kräver uppföljning. Genom praxis från EU-domstolen tittat man på delar av kollektivavtal som blir miniminorm vid upphandling. Det vill säga, leverantören blir skyldig att ge sin anställd de lägsta villkoren under det upphandlande arbetet. För uppföljning, skriver Malmö stad konsultavtal med kontaktpersoner från aktuella fackföreningar som kontrollerar att villkoren fungerar.

Vid slutet av pilotprojektets gång såg upphandlingsvillkoren i kontraktet ut på följande vis och använde:

Antidiskrimineringsklausul: "Anger att anlitate entreprenören åtar sig att fullfölja entreprenaden på sådant vis att gällande diskrimineringslagstiftning inte bryts. Uppföljning sker enligt budget 2014."

Uppförandekod: "Denna syftar till att leverantören skall ha rutiner för att säkerställa att man inte bryter mot mänskliga rättigheter i tillverkningskedjan. Detta kan innefatta byggmaterial som entreprenörer använder vid uppförande av sina byggnader."

Vid pilotprojektets avslut, rapporterade Roodro (2013) erfarenheter om olika tankar kring villkoren. De berörda upphandlarna kallades till gemensamma arbetsgruppsmöten för att reflektera om åsikter under projektets gång. Vad gäller erfarenheter om sociala villkor så är gemensamt att det fanns ett behov av att definiera en enkel och fungerande arbetsmodell för det fortsatta arbetet. Villkor mottogs på olika sätt beroende på bransch. Inom anläggning (gator, parker, vägar, broar etc.) där det oftast är svårare att hitta kompetent personal, var ett sådant initiativ positivt. Å andra sidan inom byggbranschen tyckte man snarare tvärtom- här ställde man sig mindre positiv till krav om att anställa en långtidsarbetslös då det ansågs lättare att hitta personal till sina projekt (Roodro, 2013, s.6).

Åsikter om Vita Jobb-modellen ansågs som bred acceptans att strategiskt arbeta för att förhindra svartarbete. Enligt upphandlarna konstaterades att ansvarsfördelningen mellan upphandlare och entreprenörer bör tydliggöras. Undersökningen om andra verktyg bör också analyseras, t.ex. ID06. ID06 innebär att försvåra för obehöriga att

vistas på byggarbetsplatsen genom föranmälan, obligatorisk legitimeringsplikt och närvaroredovisning. Verkyget har en tydlig fördel då den är utarbetad av byggbranschen och möjliggör digital hantering. En rekommendation i slutrapporten är att utreda om denna modell kan utvecklas ytterligare (Roodro, 2013, s. 7).

Jobb Malmö fick uppdraget att rekrytera långtidsarbetslösa till de fem olika bygg- och anläggningsprojekten. I kontraktsvillkoren står att entreprenören skulle anställa en långtidsarbetslös per byggprojekt under sex månader. Det enda grundläggande kravet var att utbildningsnivån skulle motsvara en gymnasial utbildning inom bygg, anläggning eller motsvarande. Utifrån kravprofilen skickade Jobb Malmö ut inbjudan till arbetssökande under fyra olika rekryteringsmöten där de informerade kring de olika projekten. Detta gjordes innan entreprenören var upphandlad för att se om det fanns lämpliga kandidater som uppfyllde dessa krav. Totalt fanns 59 lämpliga kandidater.

Av 59 personer:

- var 73 % utbildade inom bygg- och anläggning, 64 % av dessa utan yrkesbevis och var i behov av lärlingsplatser
- hade 3 % svenskt yrkesbevis
- hade 3 % yrkesbevis från hemlandet och ej validerade i Sverige
- var 53 % arbetssökande i sex månader till ett år.

En viktig uppfattning som förvaltningarna fick var att entreprenörernas krav har generellt sett varit högre än de ställda i kontraktet på bland annat yrkesbevis samt arbetslivserfarenhet. Det fanns heller inte utrymme för handledning av lärling. En av entreprenörerna tyckte att han ville se långsiktigt med detta, genom att anställa efter sex månader. En övervägning om utbildningsförvaltningen vill samarbeta med Jobb Malmö för att överbygga de eventuella kompetensbrister som fanns.

Från pilotprojektet drogs följande centrala slutsatser som krävdes för att skapa en lyckad modell för framtida upphandlingar:

Stöd, information och samarbete: ”De upphandlande förvaltningarna behöver stöd och information kring förutsättningar att använda sig av sociala villkor. Parallellt med informationsmöten bör kommunikation till leverantörer ske om vad sociala villkor och vita jobb-modellen innebär.”

Samarbete mellan förvaltningar: ”För att kunna definiera relevanta krav krävs samarbete mellan olika förvaltningar. Kan finnas anledning att komplettera med kompetens gällande frågor om social hållbarhet även om de upphandlande myndigheterna är kompetenta i själva upphandlingsprocessen.”

Samverkan med näringsliv: ”I och med en ökande trend inom den privata sektorn att ta samhällsansvar finns anledning för Malmö stad att införa en dialog och samarbeta med leverantörer kring hållbarhetsfrågor. Detta möjliggör en lösning av problem som gäller och påverkar hela Malmö.”

Utöka samarbetet med kommuner/myndigheter: ”Det finns en möjlighet SKL att samordna upphandlande myndigheter då många kommuner är i liknande skeden i arbetet med sociala frågor. Dessa kommuner innefattar de stora städerna i Sverige, såsom Göteborgs stad, Stockholms stad samt Örebro kommun.”

Behov av evidensbaserad forskning kring effekter: ”Det saknas forskning kring sociala frågor i upphandling då det är relativt nytt. Därför har Malmö stad påbörjat en dialog med ledande forskare inom området som ska följa Malmös arbete med sociala hänsyn i kontrakterna och studera dess effekter.”

5.4.1.3 Reflektion

Pilotprojekten som Göteborg och Malmö arbetar respektive arbetat med visar att dessa kommuner arbetar proaktivt med att hitta ett bra sätt att införliva social hänsyn i sina offentliga upphandlingar av byggentreprenader. Genom att inkludera sociala villkor i kontrakten på en rad olika upphandlingar i projektet försöker dessa kommuner se effekter och om det går att få en hållbar förändring. Resultaten från Malmös projekt visar att det behövs ett förtydligande av vad sociala villkor innebär och vad vita jobb-modellen har för olika dimensioner. I och med att Göteborgs projekt inte har kommit till ett slut ännu är det för tidigt för att dra slutsatser.

Båda kommuners arbete med sociala hänsyn i projekten visar att det finns ett initiativ från politikerna att uppmärksamma innebörden av krav i upphandlingar då de ser att tydliga samhällsekonomiska fördelar förknippas med detta.

5.4.2 Vita Jobb-modellen

Vita Jobb-modellen utvecklades av Staffan Holmertz och Kurt Junesjö som ett verktyg mot svartarbete och social dumpning vid offentlig upphandling. Modellen bygger på att kontraktsvillkor med entreprenörer enligt LOU förbjuder svartarbete, föreskriver kollektivavtalsenliga avtalsvillkor, skyldighet att redovisa vilka som jobbar på arbetsplatsen och att bära id-bricka. Facket har rätt att kontrollera dessa villkor för upphandlarens räkning. Om entreprenören bryter mot kontraktet, kan han bli av med kontraktet och betala skadestånd (Junesjö, 2012, s. 7-8).

Bakgrunden till utvecklingen av modellen var när gatu- och fastighetsborgarrådet i Stockholm bjöd representanter från en rad olika förbund där man tillsammans skulle diskutera hur man kunde angripa mot social dumpning. Den metod som sammanställdes från mötet i 2003 användes av Svenska Bostäder i en upphandling år 2004. Då uppmärksammade man att anbudspriserna låg kvar på samma nivå men färre företag deltog, många av dem som annars brukade lägga anbud innan modellen tillämpades (Junesjö, 2012, s. 11). Då drogs en någorlunda godtrogen slutsats att det fanns en koppling mellan detta och svart arbetskraft eller lönedumpning som företag konkurrerade med för att vinna upphandlingen.

LOU förutsätter att företag som inte är seriösa ska kunna uteslutas från offentliga uppdrag, men enligt Junesjö är problemet att det saknas effektiva verktyg och en fungerande organisation att kontrollera detta. Detta perspektiv uppfylls i Vita Jobb som är konstruerad med särskilda upphandlingsvillkor som ger minst samma standard som gällande branschavtal. Enligt modellen är det viktigt att se till att fackförbundens medlemmar får rimliga arbetsvillkor och att dessa inte försämras genom att löne- och anställningsvillkor används som konkurrensmedel att få en entreprenad (Junesjö, 2012, s. 26).

Modellen har använts i Malmös upphandlingar sedan årsskiftet 2015 men för närvarande har en överklagan mot modellens användning skickats in från Svensk Näringsliv som väntar på prövning (DN, 2015).

6. Analys

Genom intervjuresponsen har vi kunnat se att en generell syn på social hänsyn handlar om sysselsättningsfrämjande i större grad i Stockholm och Göteborg dock mindre framträdande i Malmö. I Malmö handlar social hänsyn mer om etisk hänsyn enligt tjänstemännens respons.

Databasundersökningen påvisar hur genomslagen av social hänsyn i upphandlingar ser ut hittills. Gemensamt för de tre kommunerna ställs krav på villkor som är i linje med en antidiskrimineringspolicy. I Stockholm och Malmö har nästan inga sociala krav ställts i urvalet av upphandlingarna med i Göteborg ställs krav i åtta av 18 upphandlingar.

I Stockholm har inte något ytterligare krav på social hänsyn ställts som exempelvis anställning av funktionshindrade eller människor som står långt ifrån arbetsmarknaden. Detta trots att det står tydligt uttryckt i stadens budget för året att upphandlaren *alltid* ska ställa krav på jobb till långtidsarbetslösa eller utbildning och praktik till studerande. I budgeten har tillämpningen av Vita Jobb-modellen belysts samt även i intervjuerna av både tjänstemän och politiker men detta saknas i resultaten av databasundersökningen. Det kan betyda att omfattningen av social hänsyn inte har fått det genomslag som kommunens politiska ledning har önskat och att mer arbete krävs för att följa det som strävas efter i kommunen.

I Göteborgs budget för året vill de använda social hänsyn för att minska arbetslösheten för de som står långt ifrån arbetsmarknaden i dagsläget. Detta styrks med resultaten i databasundersökningen där sociala krav har ställts på åtta av 18 entreprenadupphandlingar. Krav som ställs är för det mesta anställning av en person från arbetsmarknadsenheten eller handledning för en lärling. Det överensstämmer med tjänstemännens svar som trycker på anställning för långtidsarbetslösa eller funktionshindrade eller att lärlingar får en praktikplats. Politiker i kommunen är överens om att det handlar om att hjälpa personer som står långt ifrån arbetsmarknaden att komma in i arbete. Överensstämmelsen mellan uttalade visioner, uttalanden i budgeten samt de data som framkommer i databasundersökningen är tydligare i Göteborg än i Stockholm.

I Malmö står det tydligt i årets budget att staden ska arbeta för goda villkor och sysselsättning för långtidsarbetslösa med upphandling som verktyg för att fullgöra dessa mål. Trots det, har bara en upphandling av de 18 upphandlingarna i databasundersökningen ställt sociala krav. Samtidigt trycker tjänstemännen inte så mycket på sysselsättningsfrämjande utan det handlar mer om etisk hänsyn. Dock konstaterar socialdemokratens representant vikten av att anställa långtidsarbetslösa. Detta gäller särskilt för grupper med speciella etniska bakgrunder och har ett behov av att komma in på arbetsmarknaden av andra anledningar än rent ekonomiska. Moderaternas representant påpekar vikten av försiktighetsprincipen vad gäller social hänsyn med tanke på vad det kan innebära för små och medelstora bolag. Olika aktörers olika perspektiv på frågan om social hänsyn kan förklara att användning av krav på social hänsyn inte har fått ett större genomslag i dagsläget än vad databasundersökningen indikerar.

Pilotprojekten i Göteborg och Malmö visar att kommunerna försöker kartlägga hur krav på social hänsyn i upphandlingarna kan utformas samt om det kan skapas en framtida modell som kan användas i upphandlingar för att beakta sociala krav.

I Göteborg har pilotprojektet inte kommit till ett slut, men det övergripande målet med pilotprojektet är att sociala hänsyn ska vara en tydlig begäran i all upphandling för en långsiktig hållbar utveckling. I pilotprojektet är flera offentliga verksamheter med och beaktar sociala krav i sina upphandlingar för att minska arbetslöshet genom att få olika målgrupper in på arbetsmarknaden. Arbetet följs upp regelbundet av upphandlingsbolaget enligt tjänstemannen för att kunna framföra en modell vid projektets avslut som kan ha stora positiva samhällsekonomiska effekter.

I Malmö användes fem entreprenadupphandlingar i pilotprojektet för att kunna ta fram en modell för framtida upphandlingar så att social hänsyn beaktas. I projektet anställdes långtidsarbetslösa samt krävdes att upphandlingen skulle omfattas av Vita Jobb-modellen. Vid projektets slut rapporterades olika tankar kring villkoren och gemensamt fanns det ett behov av att framställa en enkel modell för fortsatt arbete. Inom bygg var man dock inte positiv till att anställa långtidsarbetslösa för att det är enklare att hitta kompetent personal men inom anläggning var man mer positiv till kravet då det är svårare att hitta kompetent personal på egen hand. Enligt tjänstemannaintervjuerna var dock framtagning eller tillämpning av någon modell som tydliggör sociala krav i upphandlingar inte aktuell och det saknades kännedom om detta.

Göteborgs och Malmös arbete med pilotprojekten visar att det finns ett tydligt politiskt initiativ att kartlägga vad social hänsyn är samt arbeta med det i framtida upphandlingar. I Göteborg kan det få större genomslag än i Malmö, men det går inte att säkert uttala sig om då pilotprojektet inte är avslutad ännu. I Malmö arbetar de inte med någon modell och då kan man konstatera att pilotprojektet inte fick så stort genomslag som politikerna hade hoppats på.

Vita Jobb-modellen som identifierades efter intervjuerna ska användas enligt städernas budget i Stockholm och Malmö. Från intervjuerna ska man tillämpa Vita Jobb-modellen i den nya upphandlingspolicyn som Stockholm för närvarande håller på att arbeta fram. I dagsläget används den inte enligt resultaten av databasundersökningen. Det anses enligt städerna vara ett effektivt arbete mot svartarbete och social dumpning vid offentlig upphandling. I Malmö skall all upphandling tillämpa modellen sedan årsskiftet i 2015 enligt socialdemokraternas representant men det framgår inte i resultaten av databasundersökningen. Eftersom båda städerna påstår att de ska använda modellen i sina upphandlingar men då det inte framgår av resultaten av databasundersökningen, förefaller modellen inte ha fått full verkan hittills.

Enligt statens offentliga utredning är effekterna av social hänsyn bristfälligt utforskade. I framtidens upphandlingslagstiftning ska det bli allt tydligare vad social hänsyn omfattar och när dessa krav är lämpliga att ställa. Enligt intervjurespondenter var gemensamt att sociala krav kommer att ställas mer i framtiden och kommer att bli mer av en självklarhet. Hittills är det dock inte en självklarhet då det skrivs om hur arbeten ska genomföras men framgår inte i resultaten av databasundersökningen för Stockholm och Malmö. Därmed är det oklart när social hänsyn kommer få större genomslag i praktiken i dessa städer. Samtidigt ger lagen en stor tolkningsmöjlighet för kommunerna och det innebär att de har möjlighet att påverka utformningen med sina egna uppfattningar om vad som är prioriterat och vad som inte är det för

kommunen. Dock ser man en trend att följa Göteborgs arbete med social hänsyn då kommunerna ofta gör studiebesök i Göteborg enligt respondenterna i Stockholm och Göteborg.

I och med att medlemsstater får ett ökat tryck att beakta social hänsyn i upphandlingarna från EU, är socialt ansvarsfull upphandling en vägledning som underlättar för medlemsstaterna. I handledningen rekommenderas användningen av reservationer av kontrakt för skyddade verkstäder, något som inte används i Sverige i dagsläget. Men enligt de nya upphandlingslagarna, är ett förslag att införa reservationer av kontrakt för skyddade verkstäder. Det innebär att i framtiden kan vissa kontrakt reserveras för de företag som följer kriterierna för skyddade verkstäder. Detta ger en entreprenöriell möjlighet för anbudsgivare att starta företag som följer dessa kriterier.

Enligt handledningen från EU finns flera frågor som måste uppmärksammas av upphandlarna då de kan ha effekter på små och medelstora bolags förmåga att delta i upphandlingar. I handledningen har EU betonat vikten av att beakta vilka kostnader som kan läggas på de mindre bolagen som oftare får överta skyldigheter från de större huvudentreprenörerna. Handledningen presenterar även vissa aktiviteter som kommunerna kan genomföra för att främja de mindre bolagens möjligheter att delta i upphandlingen. Större medvetenhet om negativa effekter och aktiviteter som främjar SEMs möjligheter att delta i upphandlingar kunde inte finnas i resultaten.

Enligt intervjun med tjänstemannen i Göteborg gjorde man inte någon skillnad på bolagen avseende att delta i upphandlingar och presenterade statistik på att 84 % av kommunens ramavtalsupphandlingar genomförs av små och medelstora bolag. I Stockholm tror man att krav på anställningar kan skrämja iväg mindre bolag då upphandlare pratar väldigt slarvigt om anställningar. Om man är tydligare och genomför dialoger med sina entreprenörer undviks sådana effekter. I Malmö anses att kraven inte ska ställas så högt så att mindre bolag skräms från att delta men man tror också att kapaciteten inte finns bland de mindre bolagen att ge en god praktik. Det går då indirekt att konstatera att man gör en skillnad mellan mindre och större bolags förmåga att delta i upphandlingen samtidigt som social hänsyn ska beaktas i uppförandet.

Bland moderaternas kommunpolitiker syns en tydligare medvetenhet om vad för effekter som finns vid upphandling och hur det påverkar de mindre bolagens förmåga att delta i upphandlingar. Moderaternas representant i Malmö tror att social hänsyn är viktigt men att det är viktigare att arbeta för att göra det enklare för små och medelstora bolag att driva bolag som i sin tur minskar arbetslösheten. Någon liknande trend kunde inte finnas i de rödgröna representanternas respons.

7. Diskussion

Delfråga 1: För att undersöka hur kommuner ser på sociala hänsyn i upphandlingsprocessen har kommunernas budget utretts såväl som tjänstemännens och politikernas intervjurespons har analyserats.

Efter maktskiftet i Stockholm, arbetar staden med en ny upphandlingspolicy i enlighet med stadens budget för 2015. I staden vill man att ekonomin ska stärkas genom att minska arbetslösheten och i sina upphandlingar ska man ”alltid ställa sociala krav genom jobb till långtidsarbetslösa samt kollektivavtalsliknande villkor enligt Vita Jobb-modellen.” (Stockholm stads Budget, 2014) För närvarande fokuserar upphandlare på mänskliga rättigheter, goda arbetsvillkor, motverkning av korruption, antidiskriminering, sysselsättningsfrämjande samt seriösa leverantörer. I Göteborg stads budget för 2015 vill man underlätta för de som står långt ifrån arbetsmarknaden att få jobb eller praktik. Upphandlingsbolaget är till stöd för att höja kunskapen om sociala hänsyn bland entreprenörer. I Malmö stads budget för 2015 vill kommunen att de som står långt ifrån arbetsmarknaden ska få bästa möjlighet att bli självförsörjande. Goda villkor och sysselsättning för arbetslösa innebär enligt kommunen att samarbete med näringslivet och tydliga upphandlingar är viktiga verktyg.

Tjänstemännen i de olika kommunerna ser positivt till användningen av sociala krav i upphandlingarna. I Stockholm omfattar social hänsyn många frågor såsom diskriminering, funktionsnedsättning och arbetsförhållanden i världen. Offentlig upphandling är ett verktyg som styrmedel vilket kan hjälpa att minimera de ovannämnda frågorna. I Göteborg anses att Sverige är i allmänhet sämre på att hantera och införa social hänsyn i särskilda kontraktsvillkor men tycker att Göteborg har kommit betydligt längre med dessa frågor. I Göteborg ställs krav på anställning eller praktik för projekt som varar i mer än sex månader. Entreprenörer har visat positiv respons till dessa krav då många har anställt sina praktikanter t.ex. Dock undersöker man stigmatiserande kopplingar till begreppet social hänsyn som bör ändras till socialt ansvar enligt Maja Ohlsson. I Malmö ser man också positivt på olika typer av social hänsyn vid inköp. Etisk hänsyn, fairtrade och vissa arbetsmarknadsrelaterade hänsyn i entreprenader är de krav som används i upphandlingar idag. Gemensamt för de tre kommunerna är att de ser på social hänsyn från ett sysselsättningsfrämjandeperspektiv med arbetsvillkor som uppfyller arbetstagarnas rättigheter enligt byggbranschens kollektivavtal.

Användningen av olika typer av modeller för att kunna beakta krav av social hänsyn tyder på om kommunen arbetar med frågan på ett strukturerat vis och om uppföljning av kraven sker som kan tydliggöras vid användning av en standard modell. Enligt SOU 2013:12 är uppföljning av kraven en viktig del av processen och avgörande om positiva effekter ska lyftas från upphandlingen. I Stockholm används dialogmodellen i särskilda kontraktsvillkor och innebär att man är i diskussion med entreprenören om lämpliga metoder för att uppnå sociala hänsynskrav. Då kan man få ut mervärden (Carin Carlsson, 2015). Detta innebär att istället för krav på en anställd kan man i diskussion komma fram till att anställa tre. Å andra sidan kan man komma fram till att entreprenören inte har möjlighet att anställa någon just nu, men kanske kan göra det om några månader. Då är det viktigt att följa upp överenskommelse för bästa effekt. En problematik med detta är uppföljningen som är tidskrävande och kan bli komplex. Ett annat problem är att en annan leverantör som hade vunnit anbudet hade kunnat

anställa eller ta emot en praktikant under utförandet. Då har man inte tagit tillvara på möjligheten. Användningen av Vita Jobb-modellen ska skapa lika villkor för arbetstagare. I Göteborg har man inte framställt en modell för tillfället men man arbetar med ett pilotprojekt som syftar till att hitta en lämplig modell för staden. Men man ställer krav på att entreprenören ska antingen acceptera lärlingar eller anställa yrkesarbetare. Upphandlingsbolaget ställer idag krav på allmänna visstidsanställningar för att en entreprenör ska få kontraktet. I framtiden, med utformningen av modellen kan det bli tydligare när och vilka krav som kan ställas i upphandlingen, detta i enlighet med de nya EU-direktiven. I Malmö arbetar man inte med någon modell för att underlätta beaktandet av sociala hänsyn i upphandlingsfasen och det finns heller inga planer på att göra detta. Det ligger på upphandlaren att göra en analys före upphandlingen och ta hänsyn till föremålet samt olika entreprenörer som ska kunna genomföra sitt jobb professionellt och med god kvalitet samtidigt som den kan avsätta tid för t.ex. handledning om praktik har ställts som krav.

I Stockholm var ungdomsarbetslöshet en av de större frågorna i valet 2014 och upphandlingar kan hjälpa att minska detta. Social hänsyn handlar om att minska utanförskap och hur man ska se till att alla kommer in i det svenska samhället. Enligt social-demokraternas representant i Stockholm ska den nya upphandlingspolicyn ta tydligt avstamp med offentlig upphandling som ett medel att driva utvecklingen i hållbar riktning. De försöker också se hur de kan bli bättre på att ställa sociala krav med att bl.a. erbjuda jobb till långtidsarbetslösa eller utbildning och praktik till studerande. I framtiden kommer Vita Jobb-modellen att tillämpas som ett sätt att säkerställa att de anställda har bra villkor. Kraven som ställs ska vara proportionerliga, likabehandlande och icke-diskriminerande så att alla kan delta i upphandlingar på lika villkor och bättre konkurrens. Oppositionen, moderaterna, tycker också att politiker kan bli bättre på att ställa de krav som får ställas enligt LOU. Dock finns ett behov av mer information och kunskap om lagen för just detta ändamål. Likt socialdemokraterna i Stockholm, tycker moderaterna att krav på kollektivavtalsliknande villkor syftar till ILO:s grundläggande konventioner och detta är något som staden ska arbeta efter. Samtidigt bör offentlig upphandling inte bli ett politiskt verktyg som går vid sidan av lagstiftningen utan det ska fortsätta vara ett institutionellt verktyg som bidrar till svensk konkurrenskraft.

Till skillnad från Stockholm, har Göteborg ett ekonomiskt perspektiv på den samhällspolitiska frågan, där frågan om att minska försörjningsstöd är viktigt för att använda till annat. Enligt undersökningar observeras också att hälsan av människor som bor i Göteborgs förorter upplevs som sämre vilket samhället vill sträva bort ifrån. Eva Ternegren (mp) är grundläggande väldigt positivt till användningen av sociala krav då hon har arbetat med frågan sedan 2004 och försökt påverka politikerna i tio år att arbeta mer med dessa frågor. Undanträngningseffekter är ett hål som kan hämma samhällspolitiska mål men även företag som redan är duktiga på att anställa arbetslösa som inte får någon fördel av det. Oppositionsrepresentanten från moderaterna, ser positivt till användningen av sociala frågor när det handlar om att hjälpa människor som står långt från arbetsmarknaden till arbete samtidigt som det stärker en sund marknad och konkurrens. Beroende på vilka krav som ställs, kan de både främja och hämma samhällspolitiska mål. Likt de rödgröna, tycker man även här att det finns en undanträngningsrisk.

I Malmö strävas istället att skapa en socialt hållbar marknad och att driva arbetsmarknadsrelaterade frågor. Enligt socialdemokraterna i Malmö, är det extremt

viktigt med sociala krav i upphandlingar. När lokalbefolkning anställs får de en framtidstro då det oftast är människor som har utbildning men inget jobb och en praktikplats eller arbetsmöjlighet tillåter dessa att komma in på arbetsmarknaden. Segregeringen kan minska och med att dela upp upphandlingar försöker de minska undanträngningar. Moderaterna i Malmö har inte samma inställning som de rödgröna. Man bör vara försiktig då ett stort problem med svenska upphandlingar är att lämna anbud då det oftast är de större företagen som vinner anbud. Mindre bolag har oftast svårare att hävda sig, svåra upphandlingsregler, svår juridik och många skullkrav i underlaget osv. Om det inte är möjligt att vinna anbud, är det inte möjligt att starta företag. Det ska istället vara effektivt till så bra pris som möjligt och hantera skattepengar på korrekt sätt.

En övergripande skiljesyn på båda blocken är att medan de rödgröna ser mindre invändningar mot användningen av sociala krav, tycker moderaterna att införandet av kollektivavtalsliknande villkor i offentliga upphandlingar inte är något som endast gynnar kommunerna. Det skulle stänga ut många seriösa och konkurrenskraftiga företag, framför allt små och medelstora samtidigt som ett snedställt förhållande mellan arbetsgivare och de fackliga organisationerna kan bildas.

Enligt analys av vår databasundersökning, går det att säga att Göteborg tillämpar sociala krav i enlighet med det angivet i deras budget för 2015. Men i Stockholm var det ingen av upphandlingarna i urvalet som ställde sociala krav, inte heller i 2015 enligt deras budget där det ”alltid ska ställas sociala krav” i offentliga upphandlingar under 2015. I Malmö hade den senaste upphandlingen ställt sociala krav. Malmö ska tillämpa Vita Jobb-modellen i alla sina upphandlingar under 2015 enligt kommunfullmäktige men detta framstod inte av de administrativa föreskrifterna. Detta kan dock bero på prövningen av modellen i domstol (DN, 2015). Eftersom statistiken från databasundersökningen ger en objektiv bild på användningen av social hänsyn i upphandlingar är det möjligt att dra vissa slutsatser om hur det ser ut i praktiken.

Delfråga 2: För att undersöka frågan om framtida upphandlingar har intervjuerna analyserats samt kommunernas budget. SRPP handledningen är också med i diskussionen om effekter av sociala krav i upphandlingar.

I Stockholms budget är det inget som talar för att användningen av sociala hänsyn ska minska, i Göteborg vill kommunen att 50 % av alla tjänsteupphandlingar skall innehålla krav på social hänsyn och i Malmö ska kommunen tillämpa Vita Jobb-modellen i upphandlingarna.

I Stockholm anses att sociala villkor blir mer regel än undantag och ingenting i stadens budget talar tvärtom. Socialdemokraterna i Stockholm anser att det är svårt att bestämma framtidens revidering men de arbetar redan nu med att förbättra arbetet genom att utveckla en ny upphandlingspolicy. Oavsett vad den reviderade lagstiftningen innebär, kommer de ha nytta av det arbetet som genomförs nu vid senare tillfälle. För de kommande fyra åren innan nästa val görs en satsning på att bygga en socialt, ekologisk, ekonomiskt och demokratiskt hållbar stad. Uppföljning är något som fler resurser måste avsättas för annars riskerar krav på social hänsyn inte få så stor reell effekt. Moderaterna i Stockholm anser att ansvarstagande för en socialt hållbar utveckling har sedan antal år tillbaka varit med i upphandlingslagarna och krav på social hänsyn inom ramen för den upphandlande verksamheten kan därför

ställas nu. Det som kommer förändra upphandlingsprocessen är lagstiftningen som träder i kraft 2016. Men för att nå en så hög kvalitet som möjligt anser moderaterna att alltid utgå ifrån verksamhetens och brukarnas behov.

I Göteborg ska upphandlingar med sociala hänsyn öka i enlighet med budgeten för staden. Det rödgröna blocket i Göteborg anser att det inte är tydligt exakt vad den nya lagen kommer innebära för upphandlingen men tror däremot att det kommer bli tydligare när och hur man använder det. Rent juridiskt blir det kanske inte större ändringar. Oppositionen i Göteborg tror att det kommer krävas mer dialog mellan upphandlaren och anbudsvinnare oavsett förändringar i framtida lagstiftningen.

I Malmö är det oklart i dagsläget och avgörs av politikernas ambitioner hur social hänsyn i upphandlingar kan se ut. Socialdemokraterna i Malmö anser att sociala krav kommer vara mer av en självklarhet i framtiden då det är en del i utvecklingen. Något som kommuner har märkt är att när lokalbefolkningen är insatta i lokalprojekt värnar invånarna mer om sitt område och det blir mindre förstörelse.

Detta innebär att fler företag vill lämna anbud på områden som de annars inte vill vara med och utveckla. Detta ger givetvis en högre avkastning på fastigheter. I oppositionen tycks det vara svårt att se hur omfattande kraven kan vara men det kommer märkas en ökning av användningen inom de närmsta åren.

Enligt studien av Frostensson och Sjöström (2013) finns vissa negativa av sociala krav i upphandlingar. Dessa är ökade kostnader, övervakningsproblematik och bristande kompetens hos myndigheten. Beaktande av dessa framgår av vissa kommunpolitiker men utan avseendet till sådan information bör politiker inte kunna bilda sina politiska perspektiv om vad sociala krav kan ha för samhällspolitiska aspekter.

Enligt upphandlingsutredningen från 2013 föreslogs att en nationell kriterieverksamhet skulle införas i Sverige för att ge kostnadsmässiga fördelar. En nationell instans enligt utredningen underlättar för de enskilda enheterna att ställa krav på social hänsyn i sina upphandlingar. Från intervjuresponsen är det inget som talar för att detta ska ske i framtiden, dock håller Göteborgs stad på att centralisera sina upphandlingar genom upphandlingsbolaget för ett mer effektivt arbete.

Enligt SOU (2014:51), kommer reservationer av kontrakt för skyddade verkstäder även att användas i Sverige i den nya reviderade lagstiftningen i 2016. Dock saknas respons från intervjuer som tyder på medvetenhet om detta. Då kan det ifrågasättas om politiker och tjänstemän kommer att använda uttryckligen använda sådana reservationer i sina framtida entreprenadupphandlingar efter lagändringen.

Delfråga 3: EU:s handledning samt SOU (2013:12) diskuterar att små och medelstora bolag ska lyftas och främjas. Vissa strategier föreslås också av EU-handledningen. Med hjälp av städernas budget, politiskt perspektiv samt tjänstemännens perspektiv är det möjligt att se om de mindre bolagens möjlighet till att delta i upphandlingar med sociala krav beaktas.

Till skillnad från Stockholms och Malmös budget, lyfter Göteborgs budget fram små och medelstora bolags möjligheter att delta i upphandlingar. Ett mål är att göra lättare för de att lägga anbud genom att skapa delkontrakt vilket ökar tillgängligheten. I Stockholm har man en inställning på att kravställning kan skrämja bort mindre bolag

och att en anledning till detta är att anställningar pratas väldigt slarvigt. Dialogmodellens tillämpning löser detta då det diskuteras fram med entreprenören vad som är möjligt att göra i upphandlingen. Detta anses rimligt då entreprenören är en viktig del i upphandlingen och man vill inte skrämja bort något bolag från att lämna anbud. I Göteborg anser man att detta inte är fallet då man inte gör någon skillnad för mindre bolag att lämna anbud. Det är viktigt att upphandlande myndigheten tänker på hur man upphandlar så att ingen entreprenör diskrimineras (Maja Ohlsson). Ramavtalsupphandlingar består till 84 % av små och medelstora bolag som entreprenörer i dagsläget enligt Maja Ohlsson vilket är en indikation på att en skillnad mellan de små och större bolagen inte görs. Dock saknades uppgifter på om de större upphandlingarna utförs av de större bolagen eller inte. I och med att 84 % av ramavtalsupphandlingarna utförs av de mindre bolagen, följs tillgängligheten för dessa enligt Göteborgs stads budget 2015. Tjänstemän i Malmö Stad anser att kraven inte får sättas så högt att det inträffar någon skillnad mellan små och stora bolag därmed görs analyser före upphandlingen.

Enligt SRPP och SOU 2013:12 är mindre bolag en viktig fråga vad gäller konkurrenskraft. Avgifter som de presenterade strategier kan lägga på mindre bolag är något som upphandlarna bör ta hänsyn till. Från intervjuresponser finns inga tydliga indikationer på att detta görs dock märks i Stockholm att man har dialoger med entreprenörer om rimligheten på kraven. I Göteborg har man bestämda krav på anställningar eller praktik utan någon större omtanke på vad detta kan innebära för de mindre bolagen och om de kan tillgodose tillräckligt med tid för handledning för att uppnå god kvalitet i upphandlingen. Malmö är något mitt emellan Stockholm och Göteborg. Som Stockholm, ser man ett behov av dialog med entreprenörerna dock är krav på kollektivavtal enligt Vita Jobb-modellen av stor vikt. De rekommendationer som SRPP föreslår som åtgärder används inte till stor del av någon kommun enligt intervjuresponser. Göteborg använder delkontrakt för att underlätta för de mindre bolagen att konkurrera om kontrakt. Detta framgår inte direkt i Stockholm eller Malmö. Moderaternas representant i Malmö påpekade att ökade krav i upphandlingar gör det ännu svårare att delta i upphandlingar än vad det i dagsläget är. Om trösklarna ökar för att vinna anbud är det inte attraktivt för företag att etablera sig och på så vis hämmas samhällspolitiska mål eftersom att små och medelstora bolag utgör en viktig del i målen. Stockholms och Göteborgs politiker uttryckte inte en sådan aspekt och det kan vara en indikation på att de inte är medvetna om problemet för de mindre bolagen.

8. Slutsats

Delfråga 1: Hur ser kommuner på sociala hänsyn i upphandlingsprocessen?

Som anbudsgivare i Göteborg och Stockholm är sysselsättningsfrämjande en viktig aspekt i upphandlingar av entreprenader och syftet är att minska arbetslösheten och utanförskap. Dock har sysselsättningsfrämjande i upphandlingar i Stockholm inte fått större genomslag och det är oklart när det kan ske.

I Stockholm och Malmö arbetar städerna för att skapa goda villkor som är i linje med kollektivavtal för gällande bransch. Därför bör anbudsgivare tänka på kollektivavtalsliknande villkor i framtiden om anbud läggs i dessa kommuner. Vita Jobb-modellen har fått kritik av svenskt näringsliv och prövas i domstolen så det är i dagsläget inte avgjort och osäkert om vad utfallet kan bli.

Anbudsgivare i Malmö förväntas ta etisk hänsyn i entreprenadupphandlingar.

Delfråga 2: Hur kommer kraven på social hänsyn förändras inom de fem kommande åren?

Gemensamt för de tre kommunerna kommer användningen av social hänsyn i upphandlingar öka efter den reviderade lagstiftningen därför att det ska bli tydligare när kraven kan ställas.

Reservation av kontrakt för skyddade verkstäder kan introduceras i den nya upphandlingslagstiftningen enligt statens offentliga utredning. Det ger en möjlighet som entreprenörer kan ta tillvara på eftersom det i dagsläget saknas definierade verksamheter av sådant slag. Anbudsgivare som är definierade som skyddade verkstäder kan då lättare vinna kontrakt eftersom dessa är reserverade för dem.

Delfråga 3: Hur påverkar sociala krav i upphandlingar de små och medelstora bolagen?

Generellt påverkar krav på social hänsyn i entreprenadupphandlingar negativt för SEM. Eftersom kraven kan kräva tid för handledning, skräms många SME bort då det är något som de oftast inte har kapacitet för. Resultatet blir att SME undviker att lägga anbud samtidigt som nya SME kanske inte bildas.

Små och medelstora bolag som vill delta i upphandlingar av entreprenader åläggs ofta direkta och indirekta kostnader, vilket moderaternas representanter i kommunerna är medvetna om. Dock är de rödgröna representanterna inte lika medvetna om dessa effekter och heller inte tjänstemännen.

I Stockholm är det lättare för små och medelstora bolag att delta i upphandlingar då dialogmodellen tillåter förhandling av kraven som ska ställas vilket inte framgår av responsen i Göteborg och Malmö. Därför kan det vara enklare för små och medelstora anbudsgivare att vinna kontrakt i Stockholm.

9. Fortsatt arbete

Ett förslag till fortsatt arbete är att genomföra en liknande studie efter att revidering av lagstiftningen har skett för att se hur kommunernas synsätt om social hänsyn har ändrats framöver. Då kan genomslagen av social hänsyn i upphandlingar av entreprenader undersökas ytterligare för att se hur väl kommunerna har tolkat den nya lagstiftningen.

En studie kan göras efter prövningen av Vita Jobb-modellen har gjorts i domstolen för då vet vi utfallet och kan undersöka hur kommunen löser frågan om att skapa lika villkor för invånarna inblandade i upphandlingar.

Ett annat förslag på fortsatt arbete är att jämföra en mindre kommun och en större kommun för att se hur mindre kommuner tolkar frågan om social hänsyn i upphandlingar och är medvetna om olika effekter som kan finnas.

10.Källor

Ahlberg, K., Bruun, N. (2010) Upphandling och arbete i EU, Sieps 2010:3.

Bergqvist, P-O., et al. (2012) Offentlig upphandling av entreprenader inom byggsektorn, 2012-11, Svensk Byggtjänst.

Callerstig, A. C. et al. (2012) Upphandling eller nedköp? Att använda upphandling som verktyg för lika rättigheter och möjligheter, Arbetsmiljöforum i Sverige AB.

Direktupphandling (2014)

<http://www.konkurrensverket.se/direktupphandling>

Hämtad 2015-06-08

Europeiska Kommissionen (2015) Kommissionens Arbete

http://ec.europa.eu/atwork/index_sv.htm

Hämtad 2015-06-02

Fakta Statistik, Sveriges Byggindustrier, 2013

<https://www.sverigesbyggindustrier.se/faktaostatistik>

Hämtad 2015-05-26

Göteborgs budget 2015

<http://goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-opolitik/kommunifakta/ekonomi/budget>

Hämtad 2015-04-01

Hedin, A. (1996) En liten lathund om kvalitativ metod med tonvikt på intervju, rev. 2011.

KOM(2001) 566 slutlig. 333/27, 2011.

Tolkningsmeddelande från kommissionen om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och om möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling (2011) Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Junesjö, K., et al. (2012) Vita Jobb, Verktyg mot svartarbete och social dumpning vid offentlig upphandling, Stockholm.

M Le Duc 1 (2007) Kvantitativ och kvalitativ metod

<http://www.leduc.se/metod/Kvantitativochkvalitativmetod.html>

Hämtad 2015-06-15

M Le Duc 2 (2007) Metoder- Fallstudier

<http://www.leduc.se/metod/Metoder-Fallstudier.html>

Hämtad 2015-06-15

Lugnet, C. (2011) Samhälleliga mål med upphandling som medel, Tillväxtverket, Stockholm.

Malmö stad budget 2015

<http://malmo.se/Huvudnyheter/2014-12-03-Malmo-stads-budget-2015-med-plan->

2016-2020.html
Hämtad 2015-04-01

DN (2015)
Modell för vita jobb anmäls till konkurrensverket (2015)
<http://www.dn.se/ekonomi/modell-for-vita-jobb-anmals-till-konkurrensverket/>
Hämtad 2015-05-25

Nya EU-direktivet
<http://www.regeringen.se/sb/d/18061/a/233865>
Hämtad 2015-05-04

Offentliga Affärer (2015) Krav i upphandling bidrar till en mer inkluderande arbetsmarknad
<http://www.offentligaaffarer.se/2015/06/01/krav-i-upphandling-ska-ge-nya-jobb/>
Hämtad 2015-06-10

Ohlsson, M., Larzon, J. (2014) Social hänsyn i offentliga upphandling - En modell för Göteborgs stad, Upphandlingsbolaget, Göteborgs stad.

Prop. 2006/07:128, Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

Roodro, T. (2013) Slutrapport från pilotprojekt för att förändra och förbättra den offentliga upphandlingen i kommunen, Avdelning för integration och arbetsmarknad, Stadskontoret, Malmö stad.

Rättsordningen: Gemenskapsrätten
http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_ec_sv.htm
Hämtad: 2015-04-22

Skillnader mellan offentlig sektor och privat näringsliv (2013)
<http://offentlig.csr-kompassen.se/skillnader-offentlig-sektor-privat-naringsliv>
läst 2015-02-20

Socialt ansvarstagande i offentlig sektor
www.offentlig.csr-kompassen.se/socialt-ansvarstagande-i-offentlig-sektor
läst 2015-02-20

Social Ansvar (Konkurrensverket, 2015)
<http://www.kkv.se/upphandling/hallbar-upphandling/stall-hallbarhetskrav/socialt-ansvar/>
Hämtad 2015-05-11

Social Enterprise UK (2014) The future of social value, London, UK.

SRPP - Socially responsible public procurement (2010)
Europeiska kommissionen (2010) Socialt ansvarsfull upphandling - En handledning till sociala hänsyn i offentliga upphandlingar, Europeiska kommissionens generaldirektorat, Luxemburg, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2011

Statens Offentliga Utredningar (2013) Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling, Regeringskansliet, Stockholm 2013.

Statens Offentliga Utredningar (2014) Nya regler om upphandling, Regeringskansliet, Stockholm 2014.

Stockholms stad budget 2015

<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Budget/>

Hämtad 2015-04-01

Så styrs kommunen (2015)

<http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrning/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochlandstinget/sastyrskommunen.735.html>

Läst 2015-02-27

Upphandling (2015)

<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/>

Läst 2015-02-25

Vad är hållbar utveckling? (2014)

<http://www.hallbarupphandling.se/>

Läst 2015-02-28

Vad är ISO 26000? (SIS, 2015)

<http://www.sis.se/tema/iso26000/Vad-ar-ISO-26000/>

Hämtad 2015-05-11

Figur i omslag:

Corporate social responsibility, 2014

http://vigvarmvaken.se/?page_id=

Appendix 1

nya lagar osv, sammanfattningar i dokumentanalys

Sociala krav som kan ställas på det som ska levereras - ”skall-krav” i teknisk specifikation

LOU 6 kap. 1§

”Tekniska specifikationer skall ingå i annonsen om upphandling, förfrågningsunderlaget eller de kompletterande handlingarna. Specifikationerna skall vara utformade på något av de sätt som anges i 2 och 3 §§.

När det är möjligt bör specifikationerna bestämmas med hänsyn till kriterier avseende tillgänglighet för personer med funktionshinder eller utformning med tanke på samtliga användares behov.”

Exempel på tillåtna sociala krav i teknisk specifikation för byggtreprenader (Bergqvist, 2012, s.199). :

- ”Krav på förhindrande av olyckor
- Särskilda regler kring förvaring av hälsovådliga produkter”

Sociala krav som kan ställas på leverantörer – uteslutnings- och kvalificeringsgrunder

Regler om sociala krav och villkor för anbudsgivare saknas i LOU 11 kap. 11§, dvs. inga krav på anbudsgivare är tillåtna som avser ekonomisk, teknisk och yrkesmässig kapacitet. Däremot kan uteslutningsgrunderna i LOU 10 kap. 2§ p.5 användas. ”Anbudsgivare som inte fullgjort sina skyldigheter avseende socialförsäkringsavgifter får uteslutas samt de dömda för brott gällande yrkesutövningen kan också uteslutas om upphandlande myndigheten kan styrka detta enligt 10 kap. 2§ p. 3-4 i LOU” (Bergqvist, 2012, s.202).

Dock kan krav på tekniska och yrkesmässiga kapaciteten ställas på så sätt att anbudsgivare ska ha erfarenhet och kapacitet att hantera den sociala aspekten av kontraktet. Exempel på detta kan vara att ha tillgång till handledare för lärlingar eller arkitekter med kompetens och erfarenhet av tillgänglighetsfrågor. Dessa kvalificeringskrav uttrycks i AFB.51 i de administrativa föreskrifterna av upphandlingsdokumentet och där ställs även sociala krav (Bergqvist, 2012, s.203).

Sociala aspekter som tilldelningskriterier vid utvärdering av anbud

Utvärdering av sociala aspekter uttrycks inte explicit under 12 kap. 1§ i LOU eller i EU-direktiven. Men enligt EU-direktiv (2004/18/EG) uttrycks att ”det är enligt samma villkor som en offentlig upphandlare får använda kriterier som syftar till att tillgodose sociala krav som bland annat tillgodoser behov – fastställda i specifikationerna för upphandlingen – hos särskilt missgynnade befolkningsgrupper, till vilka förmånstagarna/användarna av de byggtreprenader, varor och tjänster som är föremål för upphandlingen hör” (Bergqvist, 2012, s.204).

Förutsättningarna för att sociala kriterier ska kunna vara utvärderingskriterier är följande (Bergqvist, 2012, s.206):

- ”Koppling till kontraktsföremålet
- Att upphandlaren inte ges obegränsade valmöjligheter eller möjlighet till godtycke vid utvärderingen av anbud genom valet av tilldelningskriterium”

Sociala krav som kan ställas under själva utförandefasen- entreprenadsföreskrifter

Enligt 6 kap. 13§ i LOU uttrycks möjligheten att ställa krav i sociala avseenden. Bestämmelserna gäller även för upphandling under tröskelvärdena enligt 15 kap. 2§ LOU.

”LOU 6 kap. 13§ En upphandlande myndighet får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt skall fullgöras. Dessa villkor skall anges i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget.”

Sociala krav måste alltid framgå av annonsen eller förfrågningsunderlaget. Förutsättningarna för sociala krav är alltså följande (Bergqvist, 2012, s.207):

- ”Att kravet har en koppling till utförandet av kontraktsföremålet
- Att kravet framgår av annonsen eller förfrågningsunderlaget
- Att kravet är i överensstämmelse med EU:s grundläggande principer”

Sociala krav i detta sammanhang är inte krav på arbetsmiljö eller minimilöner utan det är när den offentliga upphandlaren vill lägga till ytterligare sociala krav som bestämmelse blir tillämpliga (Bergqvist, 2012, s.207-208).