

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT 2014

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Författare: Arivan Tatal & Naiem Rab

Handledare: Osvaldo Salas

Examinator: Louise Holm



Social hänsyn i offentliga upphandlingar

*Vilka effekter förväntas uppstå i Göteborgs Stad och
hur kan effekterna utvärderas?*

Förord

Vi vill rikta ett stort tack till Maja Ohlsson och Jörgen Larzon för att ni visat stort engagemang och gett oss välbehövlig feedback. Tack för att ni ägnat så mycket tid åt oss och gjort denna uppsats möjlig. Under studiens gång har vi fått ett stort stöd av vår handledare Osvaldo Salas, tack för att du lyssnat, diskuterat och fört oss mot rätt riktning. Ett stort tack till alla respondenter som ställde upp på intervjuer, utan er hade vi inte fått samma dimension i studien. Till slut vill vi ge vårt varmaste tack till våra familjer och vänner som alltid varit där och stöttat, under bra och mindre bra stunder. Tack återigen!

Göteborg maj 2014

Arivan Tatal & Naiem Rab

Sammanfattning

Författare: Arivan Tatal och Naiem Rab

Universitet: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Handledare: Osvaldo Salas

Examinator: Louise Holm

Titel: Social hänsyn i offentliga upphandlingar – vilka effekter förväntas uppstå i Göteborgs Stad och hur kan effekterna utvärderas?

Nyckelbegrepp: social hänsyn, upphandling, arbetslöshet, effekter, utvärdering

Bakgrund: Ett av de nyare styrmedlen som Göteborgs Stad använder sig av är social hänsyn i offentliga upphandlingar. Sysselsättningsmöjligheter, anständigt arbete och social integration är några av de sociala aspekter som kommunen kan ta hänsyn till i offentliga upphandlingar.

Problemdiskussion: För att minska arbetslösheten och dess bärande kostnader för kommunen, såsom beroendet av försörjningsstöd och andra ersättningar för sin försörjning, beslutade kommunstyrelsen i Göteborg 2012 ett prioriterat mål genom samverkansprojekt att öka sociala hänsyn i offentliga upphandlingar där minst 50 procent av samtliga tjänsteupphandlingar i bolag och förvaltningar skall göras med social hänsyn.

Syfte: Författarna skall på uppdrag av Göteborgs Stad och stödorganisationen på Upphandlingsbolaget identifiera och kartlägga vilka effekter som kan förväntas uppstå i Göteborgs Stad för det prioriterade målet ökad social hänsyn i offentliga upphandlingar. För att uppdragsgivarna skall erhålla underlag om hur effekter kan bedömas i efterhand, ämnar studien också presentera hur en effektutvärdering kan genomföras.

Metod: En fallstudie som avser Göteborgs Stad har genomförts med hjälp av personliga intervjuer.

Slutsatser: Förutom ökad sysselsättning antas andra, både ekonomiska och individuella, effekter uppstå vid beaktande av social hänsyn i offentliga upphandlingar. Bland annat antas effekter som ökad integration, minskad marginalisering och ökad hälsa uppstå. Undanträngningseffekter, marknadshinder och dyrare anbud hör till de negativa effekter som kan uppstå. Bieffektsmodellen kan användas vid utvärdering för att mäta effekter.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

KAPITEL 1 - INLEDNING.....	6
1.1. Bakgrund	6
1.2. Problemdiskussion.....	7
1.3. Syfte	9
1.4. Problemformulering.....	9
1.5. Disposition	10
KAPITEL 2 – LAG OM OFFENTLIG UPPHANDLING OCH SOCIAL HÄNSYN I OFFENTLIGA UPPHANDLINGAR.....	11
2.1. Lagen om offentliga upphandlingar	11
2.1.1. Upphandlingsdirektiven	12
2.1.2. Grundläggande rättsprinciper för all offentlig upphandling	13
2.1.3. Annonsering.....	13
2.1.4. Förfrågningsunderlaget	14
2.2. Social hänsyn i offentliga upphandlingar	14
2.2.1. Olika sätt att beakta social hänsyn i offentliga upphandlingar	15
2.3. Göteborgs Stad och social hänsyn i offentliga upphandlingar	17
2.3.1. Arbetsmarknadssituationen i Göteborgs Stad	18
2.3.2. Ungdomsarbetslöshet	19
2.3.3. Arbetslöshet bland utrikes födda.....	21
2.3.4. Arbetslöshet bland personer med funktionsnedsättning	23
KAPITEL 3 – METOD.....	24
3.1. Forskningsansats	24
3.2. Forskningsdesign	24
3.3. Studiens uppdragsgivare.....	25
3.4. Urval av respondenter	26
3.5. Datainsamling.....	27
3.5.1. Personliga intervjuer.....	27
3.6. Studiens validitet och reliabilitet.....	28
Kapitel 4 – LITTERATURÖVERSIKT	30
4.1. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	30
4.1.1. Undanträngningseffekter	30
4.2. Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling	31
4.3. Kommunal tillväxt	34
4.3.1. Sysselsättningspolitik	35
4.4. Ekonomiskt bistånd	36
4.5. Utanförskap	37
4.6. Hälsoperspektiv.....	37
4.7. Barnens situation	40
KAPITEL 5 – TEORETISK REFERENSRAM.....	42
5.1. Välfärdsteori	42
5.1.1. Den skandinaviska välfärdsmodellen	42
5.2. Välfärd och individ	43
5.3. Marginalitet	44
5.3.1. Marginalitet som partiell socioekonomisk tillhörighet.....	44
5.4. Samhällsekonomisk effektivitet	46
5.5. Vad är effekter?.....	47
5.6. Interventionsteori	47
5.7. Effekttutvärdering.....	48
5.7.1. Bieffektsmodellen	49

KAPITEL 6 – RESULTAT	52
KAPITEL 7 – ANALYS.....	60
7.1. Sysselsättningspolitik	60
7.2. Kommunens kostnader och ekonomiskt bistånd	61
7.3. Inkomstskillnader.....	61
7.4. Marginalisering, utanförskap och segregation.....	62
7.5. Hälsoperspektivet.....	63
7.6. Anbudsgivarna och en förändrad affärskultur.....	64
7.7. Undanträngningseffekter	64
7.8. Marknadshinder och dyrare anbud	65
7.9. Övervakningsproblematik	65
7.10. Effekttutvärdering.....	66
KAPITEL 8 – SLUTSATSER.....	69
<i>Vilka effekter kan förväntas uppstå i Göteborgs stad som ett resultat av att social hänsyn beaktas i offentliga upphandlingar?</i>	69
<i>Vilken utvärderingsmodell kan användas för att mäta effekter som uppstår vid beaktande av sociala hänsyn i offentliga upphandlingar?</i>	71
Bieffektsmodellen vid utvärdering.....	73
Vidare forskning	74
KÄLLFÖRTECKNING	75
Bilaga 1. Intervjuschema.....	79

KAPITEL 1 - INLEDNING

1.1. Bakgrund

Arbetslösheten anses många gånger som landets största samhällsproblem. Sedan den globala finanskrisen drog in över den svenska arbetsmarknaden 2008 varnade många för lika allvarliga följder för sysselsättning och arbetslöshet som krisen på 1990-talet orsakade. Även om krisen inte blev så allvarlig som man förutspådde minskade sysselsättningen, och arbetslösheten ökade påtagligt. Trots tydliga förbättringar under 2013, med ljusare utsikter för världsekonomin är den höga arbetslösheten fortfarande ett stort ekonomiskt problem och mycket tyder på att den kommer att ligga kvar på en hög nivå under överskådlig framtid. (AEA-rapport 2013, s.12, LO-rapport 2013, s.6).

I Sverige har olika mål om till exempel halvering av sjukskrivningar, minskad sjuk- och aktivitetsersättning, minskad arbetslöshet och socialbidragsberoende varit uppsatta för att kunna öka arbetsdeltagandet och därmed minska beroendet av bidrag och ersättningar. Dock finns det fortfarande ett stort antal människor som står utanför arbetsmarknaden av olika skäl. Statistik på hur många människor det handlar om beror på vem som räknar och hur, men grovt sett kan det röra sig om ca en miljon människor. En hög arbetslöshet är ett stort arbetsmarknadspolitiskt och samhällsekonomiskt problem men är samtidigt också ett ekonomiskt, psykologiskt och ett socialt problem för de utsatta individerna (SKL Rapport 2007, s.5). Situationen blir särskilt allvarlig när människor blir långtidsarbetslösa och därmed riskerar att slås ut från arbetsmarknaden permanent. För individen som blir arbetslös eller aldrig kommer in på arbetsmarknaden finns det oftast en omedelbar effekt på personens levnadsstandard och risken är större för varaktiga effekter i form av sämre löneutveckling och regelbundna svårigheter på arbetsmarknaden. Ur ett folkhälsoperspektiv har arbetslöshetens negativa effekter på hälsan uppmärksamats och många studier visar att långvarig arbetslöshet kan leda till minskat psykiskt och fysiskt välbefinnande. (Backhans m.fl. 2011 s.5, Forslund m.fl. 2003, s.3). Områden med hög arbetslöshet har även visat sig ha ett samband mellan ökad brottslighet och försämrade sociala förutsättningar. För den

offentliga sektorn leder en hög arbetslöshet till betydande öknings av offentlig intervention samt minskning av potentiella intäkter. En verklig och övergripande syn på kostnaderna för arbetslösheten saknas i de flesta europeiska länderna (Gerard m.fl 2012, s.15).

Arbetsmarknadspolitiken är statens ansvar. Kommunernas formella arbetsmarknadspolitiska ansvar anses begränsat men i själva verket tar kommunerna ett stort ansvar för politikområdets utformning och insatser på lokal nivå. Att få ut arbetslösa försörjningsstödstagare, satsningar för fler ungdomar och invandrare i arbete samt insatser för personer med medicinska och sociala funktionshinder är några av de områden där kommunernas roll stärkts i samverkan med den lokala arbetsförmedlingen (SKL Rapport 2007, s.7ff). Ett av de nyare styrmedlen som kommunerna använder sig av är *social hänsyn i offentliga upphandlingar*. Det finns ingen klar definition som fastställts i rättspraxis av det som omfattas i begreppet sociala hänsyn men enligt Europeiska kommissionen kan det gälla olika arbetsmarknads- och socialpolitiska åtgärder som utförs inom ramen för ett offentligt upphandlingskontrakt. Sysselsättningsmöjligheter, anständigt arbete och social integration är några av de sociala aspekter som kommunerna kan ta hänsyn till i offentliga upphandlingar (SOU 2013:12, Frenander m.fl. 2012, s.7f).

1.2. Problemdiskussion

I Göteborg har kommunfullmäktiges budget sedan 2012 påpekat ett utökat åtagande inom arbetsmarknadspolitiken. I Göteborgs Stads budget för 2014 redogörs för att det finns flera identifierade bristyrken inom arbetsmarknadsregionen samtidigt som vissa grupper har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Göteborg behöver tillsammans med arbetsmarknadens parter och näringslivet locka till sig rätt kompetens, utbilda och vägleda och ge stöd till de personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Staden skall aktivt arbeta för att varje människas potential tillvaratas på arbetsmarknaden och människor skall ha rätt att försörja sig själva. Stadens riktade arbetsmarknadsinsatser ska främst fokusera på åtgärder till ungdomar, utrikesfödda och personer med funktionsnedsättning. Dessa grupper är i större

grad arbetslösa och riskerar att hamna i långvarig arbetslöshet (Budget 2014 Göteborgs Stad).

För att uppnå samhällsnytta, såsom ökad sysselsättning, minskad arbetslöshet, förebyggande av arbetslöshet, social integration etc. har ett stort antal kommunala arbetsmarknadspolitiska samverkansprojekt genomförts runtom i Sverige och där erfarenhet och resultat från projekten varierar. Det är tveksamt huruvida projekten har resulterat i lägre kostnader eller ökad samhällsekonomisk effektivitet. De gånger förändringar och positiva resultat åstadkommit har dessa varit svåra att direkt koppla till åtgärderna (SKL Rapport 2007, s.11).

För att minska arbetslösheten och dess bärande kostnader för kommunen, såsom beroendet av försörjningsstöd och andra ersättningar för sin försörjning, beslutade kommunstyrelsen i Göteborg 2012 ett prioriterat mål genom samverkansprojekt att öka sociala hänsyn i offentliga upphandlingar där minst 50 procent av samtliga tjänsteupphandlingar i bolag och förvaltningar skall göras med social hänsyn. Det är en viktig strategisk fråga för staden att fler medborgare i grupperna ungdomar, utrikesfödda och funktionsnedsatta får arbete och självförsörjning. Sociala hänsyn i offentliga upphandlingar skall ses som ett verktyg för att uppnå dessa mål. En utmaning i sammanhanget gäller bedömningen av samhällsvinsterna i förhållande till kostnaderna jämfört med andra tänkbara åtgärder på arbetsmarknadsområdet (SOU 2013:12, s.490). Det finns stora möjligheter till utveckling, inte minst inom det kommunala området, när man beaktar social hänsyn i offentliga upphandlingar. Lagen om offentlig upphandling innebär att det finns en uppmaning att använda social hänsyn där så är lämpligt. Kommunerna har samtidigt ett ansvar för meningsfull sysselsättning för flera grupper enligt Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om Stöd och Service (LSS). Kommunernas kostnader för försörjningsstöd ökar, där nästan 40 procent av dem som får försörjningsstöd kan relateras till bristen på sysselsättning. Om personer från de utsatta och prioriterade grupperna i högre grad får sysselsättning finns det dels stora ekonomiska vinster för kommunerna

att uppnå, dels sannolikt stora mänskliga vinster för individerna (Tillväxtverket 2011, s.12).

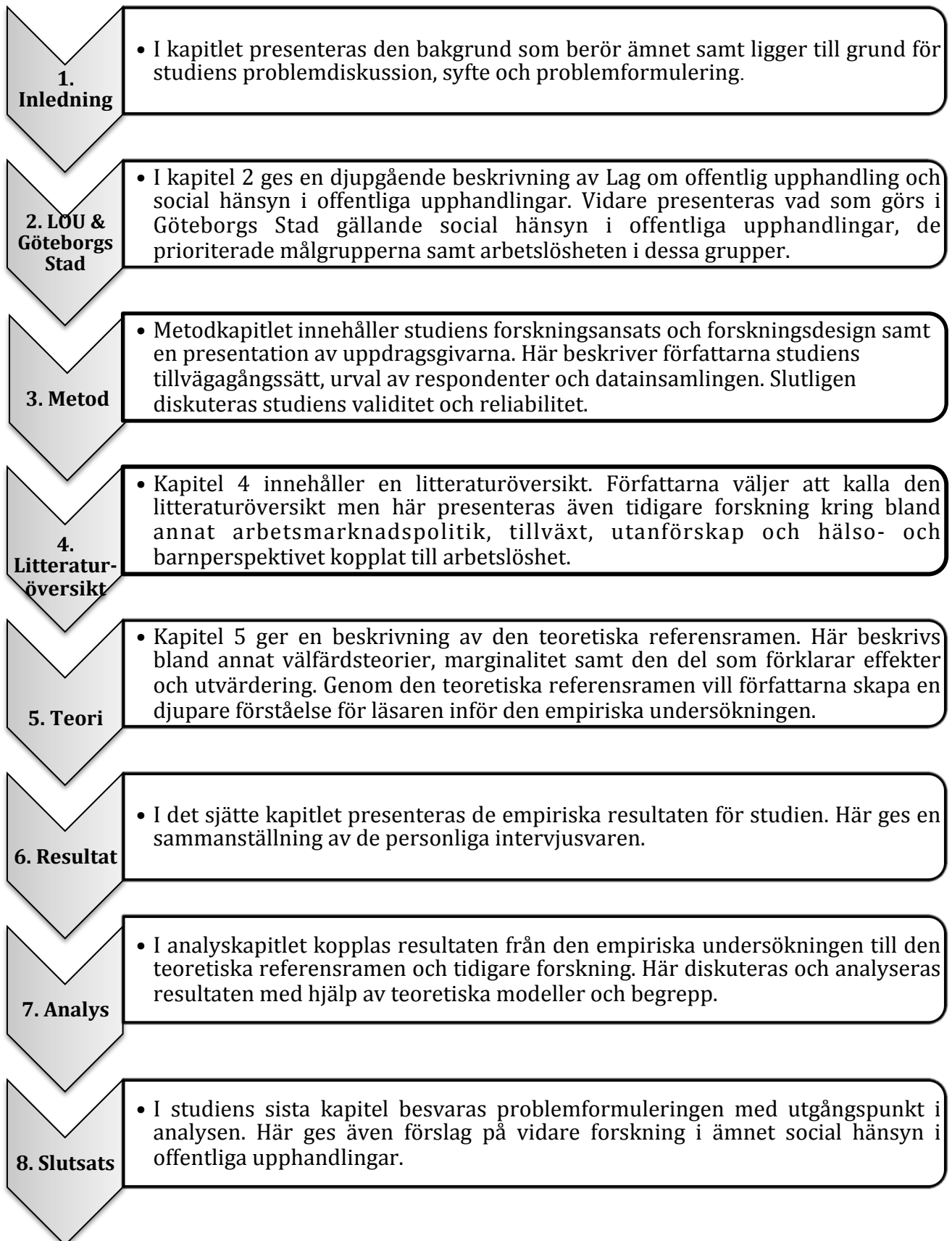
1.3. Syfte

Författarna skall på uppdrag av Göteborgs Stad och stödorganisationen på Upphandlingsbolaget identifiera och kartlägga vilka effekter som kan förväntas uppstå i Göteborgs Stad för det prioriterade målet ökad social hänsyn i offentliga upphandlingar. För att uppdragsgivarna skall erhålla underlag om hur effekter kan utvärderas i efterhand, ämnar studien också presentera vilken utvärderingsmodell som kan användas.

1.4. Problemformulering

- 1. Vilka effekter kan förväntas uppstå i Göteborgs stad som ett resultat av att social hänsyn beaktas i offentliga upphandlingar?*
- 2. Vilken utvärderingsmodell kan användas för att mäta effekter som uppstår vid beaktande av sociala hänsyn i offentliga upphandlingar?*

1.5. Disposition



KAPITEL 2 – LAG OM OFFENTLIG UPPHANDLING OCH SOCIAL HÄNSYN I OFFENTLIGA UPPHANDLINGAR

2.1. Lagen om offentliga upphandlingar

Både inom Sverige och i andra europeiska länder görs årligen offentliga inköp som uppgår till en stor del av ekonomin. Det är svårt att säga exakt hur stora värden som upphandlas på grund av bristande statistik inom området, men uppskattningar visar på att offentlig sektor inom de europeiska länderna i genomsnitt köper varor och tjänster som motsvarar ca 16 procent av BNP. I Sverige uppskattas värdet av upphandlingen någonstans mellan ca 550 till 600 miljarder kronor per år, eller ca 17 procent av BNP. Detta gör den offentliga sektorn till viktig aktör på många marknader (Bergman m.fl. 2011, s.13f, SOU 2013:12, s.71).

Upphandlingsreglerna skall garantera att offentliga kontrakt inom EU tilldelas i rättvis och öppen konkurrens. Detta skapar möjligheter för företag inom medlemsstaterna att delta i offentliga upphandlingar och säkerställer att offentliga medel som finansierar offentliga inköp används på bästa sätt. Ifall bestämmelserna inte följs kan det resultera i slutna marknader och slöseri med offentliga medel. För att garantera att den offentliga upphandlingen inom EU följer samma principer och för att generera förutsättningar för offentliga inköp under konkurrensmässiga förhållanden finns det på europeisk nivå ett tämligen omfattande regelverk. Det grundläggande regelverket har sin utgångspunkt i EU-lagstiftning, principer i EU-fördraget samt rättsfall i EG-domstolen. Dessutom är det europeiska upphandlingsregelverket utformat efter internationella överenskommelser inom ramen för världshandelsorganisationen (WTO). Det primära syftet med det internationella regelverket är att slå vakt om konkurrensen och se till att inte enskilda länder inför regler som endast gynnar nationella intressen, samt se till att de upphandlande myndigheterna lever upp till principerna om likabehandling och ickediskriminering (Bergman m.fl 2011, s. 14, SOU 2013:12, s.71f).

2.1.1. Upphandlingsdirektiven

EU- direktiven åligger medlemsstaterna att användas som utgångspunkt då de själva reglerar den offentliga upphandlingen. Därför måste medlemsstaterna enligt EU-rätten reglera den offentliga upphandlingen på ett sådant sätt att de tillgodoser de krav som medföljer i EU:s upphandlingsdirektiv. I Sverige görs detta genom dem bestämmelser i lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) samt i lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) (Bergman m.fl 2011, s.14). LOU reglerar upphandlingar inom den så kallade klassiska sektorn och bygger i huvudsak på EU-direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling. Hit hör upphandlingar av varor, tjänster och byggtreprenader som myndigheten använder i den egna verksamheten bland annat olika konsulttjänster, städtjänster, kontorsmaterial och underhåll av byggnader. LUF grundas på EU-direktivet 2004/17/EG som reglerar upphandlingar inom de så kallade försörjningssektorerna. Inom dessa sektorer finns kommuner, privata och offentliga företag som primärt handlar om upphandlingar som används direkt utav medborgarna, som till exempel kollektivtrafik, elektricitet och vatten. Flygplatser samt hamnanläggningar tillhör även försörjningssektorerna. Upphandlingsdirektiven utgör en viktig del i arbetet med att förverkliga den inre marknaden genom att gynna den fria rörligheten för varor och tjänster inom EU och samtidigt för att få en effektivt fungerande marknad (SOU 2013:12, s.68, Fryksdahl m.fl. 2012 s.7).

Gemensamt för upphandlingsdirektiven är att de endast gäller för upphandlingar som överstiger vissa tröskelvärden. Dessa är annorlunda beroende på vad som ska upphandlas och vilken typ av myndighet som gör det. Tröskelvärdena räknas om vartannat år efter hur eurons kurs är ställd i förhållande till andra valutor. Upphandlingar som sker under dessa tröskelvärden och för upphandling av så kallade B-tjänster oavsett värde, styrs under samma grundläggande principer (Pedersen 2011, s. 30, Ahlberg m.fl. 2010:3, s.20).

2.1.2. Grundläggande rättsprinciper för all offentlig upphandling

Sedan Sveriges anslutning till EU är svenska upphandlande myndigheter även skyldiga att beakta de EU-rättsliga principerna som följer av EUF-fördraget. Dessa principer anges i 1 kap. 9 § LOU och gäller för all upphandling av varor och tjänster samt byggentreprenader. De viktiga EU-rättsliga principerna inom offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet samt principen om ömsesidigt erkännande. Dessa principer gäller för alla faser av upphandlingsförfarandet, både när det kommer till värden som understiger eller överstiger tröskelvärdena. Dessa allmänna EU-rättsprinciper är förpliktigande för alla medlemsstater och alla offentliga organ i medlemsstaterna. Det bör också noteras att principerna gäller för alla leverantörer även för de som inte deltagit i den aktuella upphandlingen (Bergman m.fl. 2011, s.49, Pedersen 2011, s.36). Utöver de allmänna principerna anges även 1 kap. 9 a § LOU och 1 kap. 24 a § LUF att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling ifall upphandlingens sort motiverar detta. Dock är den så kallade bör-regeln ingen EU-rättslig princip utan en nationell svensk bestämmelse (Pedersen 2011, s.36). Bör-regeln uppkom efter att EU-kommissionen förtydligat om att alla upphandlande myndigheter bör upphandla på ett socialt ansvarsfull sätt (Callerstig m.fl. 2012, s.20).

2.1.3. Annonsering

All offentlig upphandling skall i princip annonseras. Hur annonseringen görs varierar beroende på vilket upphandlingsförfarande som tillämpas. Bakom valet av upphandlingsförfarandet finns upphandlingens beräknade värde, typ av upphandlande myndighet och kategori av tjänst. Vid direktupphandlingar och vissa särskilt i lagen angivna situationer vid förenklat förfarande och vid förhandlat förfarande behövs ingen annonsering (Fryksdahl m.fl. 2012, 15).

2.1.4. Förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget är det skriftliga underlag för anbud som en upphandlande myndighet erbjuder en leverantör inför en upphandling. Av förfrågningsunderlaget skall den upphandlande myndigheten beskriva vad som skall upphandlas samt alla villkor och krav som berör anbudsgivningen. Den skall även omfatta en redogörelse av hur utvärderingen av anbuden ska gå till samt vilka andra villkor som kommer att gälla. Alla krav och villkor som ställs i förfrågningsunderlaget måste överensstämma med de grundläggande EU-rättsliga principerna om likabehandling och icke-diskriminering, proportionalitet, transparens och ömsesidigt erkännande. Det är viktigt att den upphandlande myndigheten formulerar förfrågningsunderlaget tydligt och fullständigt, då detta inte får ändras under upphandlingens gång (ibid, s.13f).

2.2. Social hänsyn i offentliga upphandlingar

Ett av syftena med de nya förslagen till förändrade upphandlingsdirektiv är att ge myndigheterna större möjligheter att använda offentlig upphandling till stöd för gemensamma samhällliga mål, bl.a. främjande av sysselsättning, ökad tillgänglighet för individer med olika funktionshinder och social integration. Någon entydig definition av vad som omfattas i begreppet sociala hänsyn har i rättspraxis inte fastställts. I EU finns bestämd lagstiftning och rekommendationer för socialt ansvarsfull upphandling SRPP (Social Responsible Public Procurement). Europeiska kommissionen definierar emellertid begreppet socialt ansvarsfull offentlig upphandling (SRPP) som *"innefattar upphandlingsaktiviteter som tar hänsyn till en eller flera av följande sociala aspekter: sysselsättningsmöjligheter, anständigt arbete, överensstämmelse med sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter, social integration (inbegripet personer med funktionshinder), lika möjligheter, utformning som ger tillgänglighet åt alla, beaktande av hållbarhetskriterier, frågor om etisk handel och ett bredare frivilligt iakttagande av företagens sociala ansvar (CSR)"* (Europeiska kommissionen Rapport 2011, s.7f).

Sociala målsättningar, eller sociala hänsyn, i upphandling ämnar uppnå mål inom social-, arbetsmarknads- och jämställdhetspolitiken. Bland de fördelar som räknas hit är att sociala hänsyn vid upphandlingar kan:

- stimulera till socialt medvetna marknader
- visa på en socialt ansvarsfull samhällsstyrning
- stimulera integration av sociala grupper
- säkra effektivare användning av de offentliga utgifterna

Social hänsyn i offentliga upphandlingar åberopar att ställa särskilda krav på kompetens och kvalitet i syfte att åstadkomma lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, könsidentitet, religion, etnisk tillhörighet, funktionsförmåga eller ålder. Det är viktigt att understödja en utveckling på arbetsmarknaden där fler får jobb samtidigt som arbetsvillkoren måste vara goda och segregering mellan människor motverkas. Europa står inför utmaningar där en minskande arbetskraft och en åldrande befolkning är ett faktum. Där har staten, kommunerna och landstingen ett särskilt ansvar att arbeta med sociala hänsyn (Europeiska kommissionen 2011, s.17). Kommunerna, eller de upphandlande myndigheterna, kan ställa sociala krav på det som skall upphandlas i form av krav på själva tjänsten eller också ställa krav som har betydelse i produktionsprocessen. Ett socialt krav kan exempelvis vara att den upphandlande myndigheten ställer krav på att leverantörer av tjänster förpliktar sig att anställa arbetslösa eller personer med funktionshinder. De administrativa och reglerande styrinstrumenten som social hänsyn utgör kan därför mycket väl leda till förbättrade sociala förhållanden i svenska kommuner (Bergman m.fl. 2011, s.83f).

2.2.1. Olika sätt att beakta social hänsyn i offentliga upphandlingar

Det finns olika sätt för en upphandlande myndighet att arbeta med sociala hänsyn i upphandlingar. Det första arbetssättet går ut på att använda sig av *särskilda kontraktsvillkor*, vars bestämmelser baseras på upphandlingsdirektiven. Förutsättningarna för att en upphandlande myndighet skall använda sig av sådana villkor är att dessa skall överensstämja med de grundläggande principerna och inte på något sätt diskriminera anbudsgivare

från andra medlemsstater. Villkoren skall även kunna kopplas till myndighetens sociala målsättning. Dessa villkor skall anges i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget enligt 6 kap. 13 § LOU/ 6 kap. 14 § LUF. Särskilda kontraktsvillkor är begränsade till tjänster och byggtreprenader då dessa berör uppdragets utförande. Syftet med särskilda kontraktsvillkor är att dessa inte behöver vara uppfyllda vid tidpunkten för anbudsgivningen, utan leverantören ska uppfylla dessa under avtalsperioden. Vid upphandling av varor är möjligheterna att beakta sociala hänsyn i form av särskilda kontraktsvillkor mer begränsade. Det finns även ansvar för att uppföljning av de krav och villkor som ställs möjliggörs av den upphandlande myndigheten. Särskilda kontraktsvillkor ska dessutom begränsas till kontraktets utförande och gäller därför inte leverantörens verksamhet i allmänhet. Det är viktigt att villkor som exempelvis syftar till att gynna anställning av personer som har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden följs upp (Frenander m.fl. 2012, s.37).

En upphandlande myndighet kan även ta social hänsyn i form av *teknisk specifikation*. Efter fastställande av kontraktsföremålet kan detta skrivas om till detaljerade mätbara tekniska specifikationer. Genom att till exempel tillgodose tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning går det att inkludera sociala kriterier i de tekniska specifikationerna. Till exempel kan ett förfrågningsunderlag uppge att en behandlingstjänst ska avse vård av missbrukare. Den upphandlande myndigheten har därför ett stort utrymme att utforma det som skall upphandlas för att kunna uppnå sina sociala mål förutsatt att myndigheten följer de grundläggande upphandlingsprinciperna. Vid hänsyn av sociala krav i form av teknisk specifikation måste även dessa vara kopplade till kontraktsföremålet. Sociala krav som inte har någon koppling till varan eller tjänsten i sig är inte tekniska specifikationer enligt det som ämnas i upphandlingsdirektiven. Detta kan vara krav som till exempel att anställa personal av en viss grupp (kvinnor, personer med funktionsnedsättning etc.). Tekniska specifikationer får inte begränsa konkurrensen, skall vara öppna och får inte diskriminera anbudsgivare från andra länder (Europeiska kommissionen 2011, s.29, Frenander m.fl. 2012, s.37).

En upphandlande myndighet får endast anta ett anbud som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. Dessa så kallade *tilldelningskriterier* som den upphandlande myndigheten angett i förfrågningsunderlaget är de enda som anbudet prövas mot. Därför kan en upphandlande myndighet redan i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange utvärderingsgrunden dvs. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga eller det anbud som har det lägsta priset. Skulle myndigheten använda sig utav den mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet skall myndigheten ange vilka kriterier den tar hänsyn till vid utvärderingsgrunden i förfrågningsunderlaget. Exempelvis kan en upphandlande myndighet ta hänsyn till kriterier med miljöegenskaper kopplade till kontraktsföremålet. Det behöver därför inte nödvändigtvis röra sig om en direkt ekonomisk fördel för den upphandlande myndigheten (Frenander m.fl. 2012, s.29).

2.3. Göteborgs Stad och social hänsyn i offentliga upphandlingar

Kommunstyrelsen tilldelade 2012 Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget processägarskapet avseende målet "Upphandling av tjänster med social hänsyn ska öka". Detta innebar att Upphandlingsbolaget skall vara processdrivande i frågan om sociala hänsyn i offentliga upphandlingar. Dock har varje förvaltning och bolag i Göteborgs Stad själva ansvaret att ställa sociala krav i sina upphandlingar.

Sedan 1 september 2013 finns en stödorganisation på plats på Upphandlingsbolaget som skall ta fram en modell för Göteborg Stads arbete med social hänsyn i offentlig upphandling. Modellen, eller pilotprojektet "*Social hänsyn i offentliga upphandlingar*", har som målsättning med projektinsatser utifrån hela-staden-perspektiv stärka integrationsprocessen och där fler från de utsatta grupperna ska komma i arbete. Samtliga förvaltningar och kommunala bolag i staden har fått i uppdrag att 50 procent av alla tjänsteupphandlingar skall ske med social hänsyn. Samtliga projekt och tjänsteupphandlingar med social hänsyn kommuniceras med och förankras hos stödorganisationen i syfte att gemensamt bestämma möjligheterna att beakta sociala hänsyn i

upphandlingarna, och därmed nå målsättningen att maximera antalet personer från de prioriterade grupperna som går ut i arbete.

2.3.1. Arbetsmarknadssituationen i Göteborgs Stad

I december 2013 var 25 188 personer arbetslösa i Göteborg, vilket är samma nivå som tidigare år vid motsvarande tidpunkt. Även om detta gav positiva förhoppningar om att situationen på arbetsmarknaden har stabiliserats, har arbetslösheten bland de utsatta grupperna unga i åldern 18-24 år, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning ökat. Dessa grupper utgjorde tillsammans med arbetslösa personer över 55 år, 60 procent av det totala antalet arbetslösa i december 2013 (Göteborgs Stad Årsredovisning 2013, s.42). Dessa grupper har även en större risk att hamna i långtidsarbetslöshet. En otillräcklig utbildningsbakgrund och en begränsad yrkeserfarenhet är ett problem som dessa grupper har gemensamt. Många av Göteborgs stad arbetsmarknadsinsatser är till en stor del utformade för personer som är beroende av försörjningsstöd och som är antingen helt utanför eller har en svag koppling till arbetsmarknaden (Göteborgs Stad Årsredovisning 2013, s.42).

Från Tabell 1 kan man se att långtidsberoende av försörjningsstöd var omfattande i Göteborg under 2013, där 45 procent utav biståndshushållen hade försörjningsstöd i 10-12 månader.

Tabell 1. Antal hushåll och månader med försörjningsstöd i Göteborg, 2013

Stadsdelsnämnd	Andel bidragshushåll efter bidragsmånader, procent				Summa	Bidragsmånader per hushåll
	1-3 månader	4-6 månader	7-9 månader	10-12 månader		
131 Angered	28%	15%	12%	46%	100%	7,5
132 Östra Göteborg	29%	15%	13%	43%	100%	7,4
133 Örgryte-Härlanda	38%	18%	9%	36%	100%	6,4
134 Centrum	37%	17%	11%	35%	100%	6,4
135 Majorna-Linné	37%	15%	10%	37%	100%	6,6
136 Askim-Frölunda-Hög:	31%	15%	11%	42%	100%	7,1
137 Västra Göteborg	31%	17%	12%	40%	100%	7,1
138 Västra Hisingen	31%	17%	12%	40%	100%	7,0
139 Lundby	36%	18%	12%	34%	100%	6,4
140 Norra Hisingen	32%	17%	13%	38%	100%	6,9
199 Ospecc Gbg	75%	15%	6%	4%	100%	2,9
Göteborg	27%	15%	12%	45%	100%	7,5

Källa: Stadsledningskontoret, Samhällsanalys och Statistik

Från Tabell 2. kan det utläsas att det vanligaste försörjningshindret för antalet biståndsmottagare var arbetslöshet under februarimånad 2014. Utav de 15 010 personer som fick försörjningsstöd i Göteborgs Stad fanns det 5 632 personer som fick försörjningsstöd på grund av arbetslöshet. Stadsdelarna Angered och Östra Göteborg hade dem högsta antalen försörjningstagare med 1 282 personer respektive 1 106 personer, där arbetslöshet var försörjningshindret.

Tabell 2. Försörjningshinder för antalet biståndsmottagare på stadsdelsnivå i Göteborg, februari 2014.

Kommun	Arbetslöshet	Sjukskrivet med läkarintyg	Sjuk- eller aktivitetsersättning	Arbets- eller sociala hinder	Arbets- eller sociala hinder ledig	öräldra- arbetar ^{*)}	Språk- hinder	Utan för- sörnings- hinder	Annat försörjnings- hinder	Uppgift saknas	totalt antal bistands- mottagare
Göteborg	5 632	1 969	892	2 377	545	388	2 300	128	779	0	15 010
Angered	1 282	405	237	374	151	75	890	13	259	0	3 686
Askim-Frölunda-Högs	425	148	69	201	26	21	96	16	42	0	1 044
Centrum	276	136	23	124	X	19	20	X	16	0	622
Lundby	303	103	41	143	17	23	63	15	35	0	743
Majorna-Linné	437	88	54	315	12	29	31	10	19	0	995
Norra Hisingen	299	148	29	191	26	25	134	11	35	0	898
Västra Göteborg	321	128	42	172	31	35	98	4	33	0	864
Västra Hisingen	689	288	104	250	87	56	377	15	137	0	2 003
Örgryte-Härlanda	267	100	45	110	19	30	60	25	36	0	692
Östra Göteborg	1 106	419	249	492	138	76	538	15	147	0	3 180
Övrigt	235	7	0	X	34	0	0	X	20	0	303

Källa: Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

2.3.2. Ungdomsarbetslöshet

När ungdomar varken arbetar eller studerar blir de oftast en aktuell målgrupp för kommunal arbetsmarknadspolitik och olika former av arbetsmarknadsrelaterade insatser. Det finns flera anledningar till varför kommunerna arbetar särskilt intensivt med denna målgrupp. Många ungdomar kvalificerar sig inte för en arbetslöshetsförsäkring och uppbär därmed försörjningsstöd vid arbetslöshet. Syftet med de flesta ungdomsåtgärderna brukar vara att öka kunskapen om effektivare sätt att söka arbete samt att öka motivationen till arbetssökning eller utbildning hos ungdomarna. Det handlar också om att ge stöd anpassat efter individen, ordna praktikplatser och stödja både praktikanter och arbetsgivare under praktiktiden (Arbetsmarknadsutskottet 2011:12, s.92).

Under oktobermånad 2013, fanns det 2 474 ungdomar (18 -24 år) som var öppet arbetslösa i Göteborg och ytterligare 2 247 ungdomar var i program med Arbetsförmedlingens aktivitetsstöd (Göteborgs Stad årsredovisning 2013, s.14ff). Tabell 3. visar antalet försörjningstagare efter åldersgrupp i Göteborg under 2013. Det fanns sammanlagt 5 558 personer mellan 18-24 år gamla som var försörjningsstödsstagare, vilket utgör 15 procent av samtliga åldersgrupper som får försörjningsstöd.

Tabell 3. Antal försörjningstagare efter åldersgrupp i Göteborg, 2013.

Stadsdelsnämnd	Antal socialbidragstagare, åldersgrupper										Samtliga
	0-17	18-19	20-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65-74	75-	
131 Angered	3 795	515	1 005	771	1 409	1 145	865	303	122	29	9 959
132 Östra Göteborg	3 068	316	828	833	1 400	961	691	222	110	36	8 465
133 Örgryte-Härlan	452	74	232	195	278	222	190	73	27	19	1 762
134 Centrum	360	37	196	184	272	245	172	60	26	16	1 568
135 Majorna-Linné	386	74	290	235	437	356	301	113	49	17	2 258
136 Askim-Frölund.	728	153	320	216	411	371	311	99	51	15	2 675
137 Västra Göteborg	866	137	293	186	297	313	232	70	37	12	2 443
138 Västra Hisinge	1 715	167	549	562	815	579	466	144	62	24	5 083
139 Lundby	516	59	237	259	391	292	224	75	43	21	2 117
140 Norra Hisinger	764	103	333	249	373	326	230	57	26	17	2 478
Göteborg	12 007	1 568	3 990	3 511	5 835	4 621	3 535	1 175	531	200	36 973

Källa: Stadsledningskontoret, Samhällsanalys och Statistik

Kommunerna har ett särskilt uppföljningsansvar för ungdomar i åldern 16-20 år som inte studerar vid en gymnasieskola. Det är vanligt att kommuner har olika former av tidsbegränsade projekt när det kommer till arbetslösa ungdomar. Kommunernas roll i verksamheter som riktar in sig på arbetslösa ungdomar är något annorlunda än i arbetet med personer som uppstår försörjningsstöd. Angående åtgärder för unga har kommuner oftast ett samarbete med andra aktörer och utvecklar olika projekt tillsammans med dessa. Även när det kommer till finansiering av olika åtgärder tycks dessa komma allt oftare från olika aktörer som till exempel Europeiska socialfonden (ESF), Ungdomsstyrelsen, frivilliga organisationer samt det lokala näringslivet agerar ofta som medfinansierare för lokala ungdomsprojekt (Arbetsmarknadsutskottet 2011:12, s.92).

2.3.3. Arbetslöshet bland utrikes födda

Personer med utländsk bakgrund är en grupp som har stora svårigheter att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Generellt sett är andelen förvärvsarbetande bland personer med utländsk bakgrund betydligt lägre än bland personer med svensk bakgrund. Även mellan olika grupper med utländsk bakgrund är sysselsättningsgraden lägre, där till exempel flyktingar och deras anhöriga är arbetslösa i större grad än andra utrikes födda (Arbetsmarknadsutskottet, 2011:12, s.98). Rapporter från SCB-projekt har även visat att personer med utländsk bakgrund har en högre sysselsättningsgrad om de tillhör grupper som invandrat från närbelägna länder jämfört med dem som kommit från länder utanför Europa. Även den tid dem varit i Sverige är avgörande för hur man lyckas på arbetsmarknaden. Ett annat viktigt resultat visar att invandrare som har bosatt sig i områden där det finns en hög sysselsättningsgrad för hela befolkningen, har haft lättare att etablera sig på arbetsmarknaden än andra (Tegsjö 2005, s.75).

I Göteborgs stad fanns det under oktober 2013 totalt 7 581 öppet arbetslösa personer med utländsk bakgrund. Störst andel kan härledas till Angered och Östra Göteborg med 1 741 respektive 1 625 personer. Arbetslösheten bland personer med utrikes bakgrund är även störst bland åldersgruppen 25-54 år (Stadsledningskontoret Göteborgs Stad).

Faktorer som otillräckliga kunskaper i svenska, bristande möjligheter att skapa nätverk av kontakter som kan underlätta jobbsökande, arbetsgivarnas krav på social kompetens och etnisk diskriminering försvårar etableringsprocessen. Redan under 1990-talets lågkonjunktur försvagades invandrades ställning på arbetsmarknaden. Under senare år har personer med utländsk bakgrund som immigrerat till Sverige varit en stor del flykting- och anhöriginvandrare som har betydligt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, vilket kan jämföras med den relativt höga sysselsättningsgraden under 1970-talet där de flesta var arbetskraftsinvandrare. Eftersom det svenska socialförsäkringssystemet är uppbyggt enligt inkomstbortfallsprincipen betyder en svag position på arbetsmarknaden och låga inkomster även en svagare ställning beträffande

socialförsäkringarna (Arbetsmarknadsutskottet 2011:12, s.99). Detta innebär att många utrikes födda som är utanför arbetsmarknaden är överrepresenterade bland personer med försörjningsstöd och är även en stor grupp bland de som räknas som långvariga försörjningsstödstagare. Detta motiverar kommuner till att genom olika åtgärder minska behovet av försörjningsstöd och öka deras chanser att etablera sig på arbetsmarknaden.

Under 2012 fanns det sammanlagt 20 440 hushåll med ekonomiskt bistånd i Göteborg. Utav dessa var det 10 590 som var utrikes födda hushåll exklusive flyktinghushåll. Från Tabell 4. nedan kan även utläsas att stadsdelarna Angered, Västra Hisingen och Östra Göteborg har flest antalet biståndshushåll. Det totala utbetalda beloppet för ekonomiskt bistånd var 1 145 170 000 kronor och biståndsbeloppet per hushåll exklusive flyktinghushåll låg på 56 727 kr.

Tabell 4. Biståndshushåll och ekonomiskt bistånd på stadsdelsnivå i Göteborg, 2012.

Kommun Stadsdel	Samtliga bistånds- hushåll	Ensamstående				Sammanboende par		Utrikes- födda hushåll exkl. flykting- hushåll	därav både sökande och ev. samman- boende är ut- rikesfödda	Flykting- hushåll	Utbetalt ekonomiskt bistånd tkr	Bistånds- belopp/ hushåll, kr	Bistånds- belopp/ hushåll exkl. flyktingar kr
		kvinnor utan barn	med barn	män utan barn	med barn	utan barn	med barn						
Göteborg	20 440	5 328	3 254	8 151	1036	912	1 732	10 590	10 391	1 656	1 145 170	56 026	56 727
Angered	4 347	1 031	895	1 365	X	263	590	3 148	3 095	309	261 301	60 111	60 516
Askim-Frölunda-Högsbo	1 540	412	243	647	67	X	107	692	677	48	85 071	55 241	54 905
Centrum	1 121	321	119	543	83	X	29	385	374	17	54 939	49 009	48 989
Lundby	1 443	392	180	690	72	X	56	579	567	34	74 263	51 465	51 268
Majorna-Linné	1 659	518	156	881	41	X	32	405	390	13	81 896	49 365	49 306
Norra Hisingen	1 391	370	240	555	72	58	90	679	669	63	77 534	55 740	55 900
Västra Göteborg	1 111	280	178	405	77	X	122	568	557	62	66 010	59 415	58 488
Västra Hisingen	2 599	671	394	1 015	X	143	259	1 355	1 314	247	148 732	57 226	56 650
Örgryte-Härlanda	1 147	342	144	501	78	27	50	417	406	16	49 977	43 572	43 700
Östra Göteborg	4 033	1 003	709	1 475	237	X	388	2 592	2 562	415	235 435	58 377	58 621
Övrigt (Social resursnämnd)	711	176	93	349	15	21	57	122	X	543	10 012	14 082	8 650

Källa: Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

Arbetsmarknadspolitiken för den här gruppen blir därför även en viktig integrationsfråga för kommuner. Även om olika åtgärdseffekter inom detta område är begränsat så har det noterats att kommunala aktiveringsinsatser medfört i både höjning av deltagarnas kvalifikationsnivå och en ökad marginalisering och utanförskap. Många studier har kommit fram till att många utav dessa åtgärder måste individualiseras och bli effektivare för att öka

deltagarnas möjligheter att få komma ut på arbetsmarknaden (Arbetsmarknadsutskottet 2011:12, s.99).

2.3.4. Arbetslöshet bland personer med funktionsnedsättning

Personer med en funktionsnedsättning har svårare att få ett arbete än övriga befolkningen och i Sverige har man länge arbetat mest med inkludering genom omfördelning av resurser till arbetsmarknadspolitiska åtgärder när det kommer till personer med funktionsnedsättning (Handisam 2013, s.2, Fohlstedt 2012, s.15).

Funktionsnedsättning definieras som nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga som kan uppstå " ... till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana skador, tillstånd eller sjukdomar kan vara av bestående eller övergående natur " (Socialstyrelsens hemsida). Det finns drygt 900 000 människor i Sverige med en funktionsnedsättning och nästan en halv miljon av dessa har uppgett att deras arbetsförmåga är nedsatt. Andelen kvinnor med funktionsnedsättning är högre än andelen med män som har en funktionsnedsättning och det är mer frekvent att kvinnor efterfrågar anpassad arbetstid än män (SCB 2008, s.7f). I Göteborgs Stad fanns det under februari månad 2 377 personer som hade nedsatt arbetsförmåga och var biståndsmottagare (Socialstyrelsens statistik).

De vanligaste funktionsnedsättningarna är rörelsehinder och astma/allergi (SCB 2008 s.7f). Endast hälften av alla personer med funktionsnedsättning som har en nedsatt arbetsförmåga är sysselsatta. Detta har varit fallet i många år trots konjunktursvängningar, vilket kan jämföras med personer utan funktionsnedsättning där tre av fyra är sysselsatta (Handisam 2012, s.2).

KAPITEL 3 – METOD

3.1. Forskningsansats

För att försöka få en klar bild och djupare förståelse kring vilka förväntade effekter som kan uppstå när man beaktar sociala hänsyn valde författarna att använda sig av kvalitativ metod. Kvalitativa metoder fokuserar på datainsamling av "mjuk data" för att få en djupare förståelse kring frågeställningen som studeras och lägger därför vanligtvis tyngd vid ord. (Bryman 2011, s.40, Patel & Davidson 2011, s.14).

Enligt Bryman (2011, s.26) förmår teori vara något som styr och berör datainsamlingen eller att teorin kan aktualiseras efter datainsamlingen. Forskare kan tillämpa tre begrepp för att relatera teori och empiri; induktion, deduktion eller abduktion. Denna studie utgår från en deduktiv forskningsansats där författarna utifrån befintliga teorier förklarar eller deducerar hypoteser som därefter skall analyseras i det aktuella studiet. Författarna anser att en deduktiv forskningsansats med kvalitativ metod ger en insyn i intervjurespondenternas uppfattningar gällande studiens problemformulering där man i vidare mening, med hjälp av kvalitativ metod, vill fånga upp respondenternas relationer, uppfattningar och upplevelser angående social hänsyn i offentliga upphandlingar och förväntade effekter. Studiens kvalitativa metod består av kvalitativa intervjuer.

3.2. Forskningsdesign

Eftersom studien enbart kommer att studera ett enskilt fall, dvs. Göteborgs Stad, som ligger på en specifik geografiskt plats anser författarna att en fallstudie är den bäst lämpade forskningsdesignen. Utgångspunkten för en fallstudie är att den innehåller ett detaljerat och ingående studium av ett enda fall. Fallet kan vara en del av ett samhälle, en speciell skola, en specifik familj, en viss organisation, en person eller en viss händelse (Bryman 2011, s.73ff). Avsikten med att göra en fallstudie är att undersöka en liten del av en större utveckling och därefter beskriva verkligheten med hjälp av fallet, samt att bevisa att fallet i fråga representerar verkligheten. Fallstudier omfattar ofta en tillämpning av

både kvalitativ och kvantitativ metod. Fördelen med fallstudie som forskningsdesign är att den kan på ett avgränsat utrymme klargöra och ge en tolkning om hur något förhåller sig (Ejvegård 2009, s.35). En vanlig kritik som riktas mot fallstudier är att endast ett fall inte kan eller får generaliseras, de resultat som man kommer fram till får därför inte representera verkligheten fullt ut (Bryman 2011, s.79).

3.3. Studiens uppdragsgivare

Uppdraget som ligger till grund för denna studie presenteras i den datafil som Förvaltningshögskolan i Göteborgs universitet har haft uppe på sin webbplats, innehållande ett antal uppsatsteman som Ekonomiavdelningarna i Göteborgs Stad inbjuder till vårterminen 2014. Ett av teman är *"Social hänsyn vid upphandlingar- vilka effekter skulle det kunna få?"*. Ett ökat beaktande av sociala hänsyn i offentliga upphandlingar är relativt nytt då förslaget fastställdes så sent som 2012 av kommunfullmäktige i Göteborgs Stad. Utan några konkreta exempel från Göteborgs Stad insåg författarna att effekterna, i ett så tidigt skede som våren 2014, endast skulle kunna studeras utifrån ett ex-ante perspektiv, med andra ord att göra en förstudie för att studera de förväntade effekterna av denna arbetsmarknadsinsats, precis som uppdragets problemområde beskrivs.

Författarna valde att kontakta Ingela Andersson som var kontaktperson för temat *"Social hänsyn vid offentliga upphandlingar"* och blev hänvisade till den stödorganisation som finns på plats på Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget. Vidare kontakt togs med projektledarna Jörgen Larzon och Maja Ohlsson, som båda leder pilotprojektet *"Social hänsyn i offentliga upphandlingar"*. Efter mejlkontakt och möten tilltog samarbetet med stödorganisationen och projektledarna. Stödorganisationens roll som uppdragsgivare är föranlett av att projektledarna vill att insatsen någon gång i framtiden utvärderas och därför motiveras effektutvärderingsmodellen som en del av uppdraget, med andra ord att studiens författare studerar vilka förväntade effekter som kan uppstå av insatsen och hur dessa kan utvärderas. Projektledarna Larzon och Ohlsson har genom studiens gång bidragit med information om social hänsyn i offentliga

upphandlingar, textmaterial, statistik, handledning och kontakter i Göteborgsregionen.

3.4. Urval av respondenter

Valet av intervjupersonerna för studien gjordes som ett målinriktat urval. Syftet med målinriktade eller målstyrda urval är att kunna skapa en överensstämmelse mellan forskningsfrågor och urval. Författarna valde därför intervjupersoner som är mest relevanta för forskningsfrågorna dvs. problemformuleringen (Bryman 2011, s.434). Många som skriver om urvalstekniker baserat på kvalitativa intervjuer rekommenderar även målinriktat urval. Efter överläggningar med projektledarna för pilotprojektet fanns ett flertal förslag på personer som skulle vara lämpade att ställa upp på personliga intervjuer. Samtliga personer skall anses vara sakkunniga och engagerade i arbetsmarknadsfrågor och den pågående insatsen om ökad social hänsyn i offentliga upphandlingar. Samtliga personer kontaktades via mejl och/eller telefon. Resultatet blev att sex personer på olika befattningar i Göteborgsområdet ställde upp på personlig intervju. De sex respondenterna består av fyra kvinnor och två män.

- **Evy Almstrand**, enhetschef inom sektorn individ, familjeomsorg och funktionshinder inom området för arbetsmarknad och sysselsättning. Enheten benämns som Arbetliv och hälsa vid Angered's Socialkontor.
- **Homer Taghizadeh**, upphandlingsledare på Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget. Genomför under våren 2014 en offentlig upphandling med social hänsyn värd 19 miljoner kronor för posttjänster.
- **Henrik Svedberg**, förbundschef Samordningsförbundet Göteborg Nordost. Samlad resurs för de fyra myndigheterna Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Västra Götalandsregionen och Göteborgs Stad.
- **Helena Sagvall**, CSR-samordnare på Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget. Även kontaktperson för processägarskapet avseende "Ökad social hänsyn i offentliga upphandlingar".

- **Lisbeth Ringdahl**, arbetsmarknadschef på Stadsledningskontoret i Göteborg. Ansvarig för samordning, ledning och uppsiktsplikt över andra förvaltningar och bolag utifrån de mål som är uppsatta för arbetsmarknadsområdet.
- **Kristina Körnung**, stadssekreterare för Miljöpartiet. Partiet har varit drivande och initierade social hänsyn i offentliga upphandlingar politiskt och har även ordförandeskapet i Upphandlingsbolaget.

3.5. Datainsamling

3.5.1. Personliga intervjuer

Personliga intervjuer som kvalitativ metod hjälper att utforska tolkningar, företeelser och förstå innebörden av livsvärden. Denna typ av metod kan även framhålla uppfattningar av beskrivande och illustrativ karaktär (Patel & Davidson 2011, s.102).

Inför intervjuerna, som ägde rum på respektive respondents arbetsplats, gjordes ett intervjuschema och studiens författare gjorde sig förtrogna med intervjufrågorna. Författarna presenterade studiens och intervjus syfte för att respondenten skall ges en trovärdig anledning för att delta och besvara intervjufrågorna (Bryman 2011, s.212). De sex personliga intervjuerna spelades in med inspelningsutrustning som ansågs lämpligast, dels för att inte behöva distraheras av att anteckna respondenternas svar och dels för att få personernas svar i egna ordalag (ibid, s.420f).

Intervjuschemat innehöll, förutom några inledande frågor, frågeställningar baserade på studiens syfte och relevanta begrepp som social hänsyn, effekter och arbetsmarknad. Skälet var att alltid ha studiens syfte och problemformulering i åtanke (ibid, s.249). De personliga intervjuerna skall anses vara strukturerade intervjuer med öppna frågor och svar där författarna sammanställt ett intervjuformulär med färdigformulerade frågor. Alla frågor ställdes till samtliga respondenter i samma ordningsföljd och fördelen blir att man reducerar informationsmängden, blir mer praktiskt att bearbeta i efterhand och gör att det

blir lättare att göra jämförelser (Larsen 2007, s.84). Sammanfattningsvis kan sägas att intervjuerna karaktäriserades av en hög grad strukturering och en låg grad av standardisering (Patel & Davidson 2011, s.78). En sammanställning av intervjuerna görs i Kapitel 6. I sammanställningen kommer respondenternas svar hållas konfidentiellt, dels för att det inte skall förekomma någon skada för dem (Bryman 2011, s.132) men också för att minimera risken att skapa kontroverser och att respondenterna skall känna sig utpekade för sina tolkningar och redogörelser i intervjuerna. Intervjupersonerna kommer benämnas *respondenter* i resultatavsnittet. Det skall tilläggas att deltagandet i intervjuerna var frivilligt.

3.6. Studiens validitet och reliabilitet

Två viktiga kriterier som används för bedömning av samhällsvetenskapliga undersökningar är reliabilitet och validitet. En forskare måste alltid beakta dessa två kriterier för att kunna utträta så hög grad av säkerhet i den datainsamling som de avser att använda för antingen den kvantitativa eller kvalitativa analysen (Patel & Davidson 2003,s.98ff).

Reliabilitet behandlar ämnen kring tillförlitlighet och pålitlighet, medan validitet förklarar ifall de slutsatser som har genererats från undersökningen stämmer överens eller inte, dvs. mäter giltigheten i studien. Det är vanligt att dessa två kriterier delas upp i en intern och en extern kategori (Bryman 2011, s.47ff). Validitet och reliabilitet har sitt ursprung inom den kvantitativa forskningsmetoden och många forskare har diskuterat relevansen av dessa begrepp för den kvalitativa forskningen. För den kvalitativa forskningsmetoden finns det ingen tydlig metod för att fastlägga kvaliteten. Det beror mycket på att mätningar för den kvalitativa metoden inte är det främsta intresset och då har dessa två kriterier anpassats till kvantitativa metoder (Bryman 2011, s.351f). Det som oftast blir en central del i den kvalitativa forskningsmetoden är reliabilitet då den beaktar den variation som kan ske i vissa unika situationer, vilket är viktigare än att generera samma svar från en undersökning (Patel & Davidson 2003, 102f).

Den interna validiteten för den kvalitativa forskningsmetoden i studien kan anses vara hög då relevanta svar har mottagits av respondenterna från intervjuerna. För att försäkra sig om att intervjuerna har begripits på ett korrekt sätt gjorde även författarna sammanställningar och diskussioner om respondenternas svar (Patel & Davidson 2003, s.102ff). Det som samtidigt bidrar till den höga interna validiteten är författarnas fysiska närvaro under intervjuerna som minskar risken för partiska bedömningar och istället säkerställer en hög grad av överensstämmelse mellan begrepp och observation (Bryman 2011, s.352).

Det är oftast svårt att uppfylla en hög extern reliabilitet i kvalitativ forskning, då man inte kan "frysa" sociala miljöer och sociala betingelser som är aktuella vid en preliminär studie för att den skall kunna upprepas i den betydelsen som extern reliabilitet är ämnad för (ibid, s.352).

Kapitel 4 – LITTERATURÖVERSIKT

4.1. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Under den höga arbetslösheten under 1990-talet fick arbetsmarknadspolitiken bära en tung börda i sysselsättningspolitiken. Under samma period fördes en intensiv debatt huruvida politiken var effektiv. Debatten grundades delvis på tidigare utvärderingsforskning men samma debatt har också bidragit till ny forskning (Calmfors m.fl. 2002, s.4, Jansson 2013, s.40).

Det finns ingen entydig definition av arbetsmarknadspolitik men vanligtvis definieras politiken som "*åtgärder som riktas till de arbetslösa i syfte att förbättra dessas sysselsättningsmöjligheter*". Arbetsmarknadspolitiken är en del av den allmänna ekonomiska politiken och har således fördelnings-, allokering- och stabiliseringspolitiska mål. Arbetsmarknadspolitiken avser en del av samhällets stödsystem för de arbetslösa, verka för en allmän inkomstutjämning samt bidra till produktivitet och tillväxt. Att främja hög sysselsättning och låg arbetslöshet måste dock uppfattas som de övergripande målsättningarna. Presumtivt har arbetsmarknadspolitiska åtgärder både avsedda och icke avsedda effekter på sysselsättning och arbetslöshet. Exempel på avsedda effekter är bland annat bättre matchning mellan arbetssökande och lediga platser eller produktivitetsökningar. De icke avsedda effekterna kan vara inlåsnings effekter eller direkt undanträngning av reguljär arbetskraft (Calmfors m.fl. 2002, s.4f).

4.1.1. Undanträngningseffekter

Att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan tränga undan reguljär arbetskraft är en uppenbar risk med olika former av sysselsättningsstöd, som innebär subventioner för anställning av arbetslösa i privat eller offentlig sektor. Man kan anta att samma personer skulle ha anställts i alla fall eller att anställningssubventioner för en viss grupp leder till att den ersätter andra grupper av arbetskraft. I det senare fallet uppkommer en *substitutionseffekt* där de arbetslösas anställning utgör substitut, och inte komplement, till den ordinarie arbetskraften (SOU 2010:88, s.52f).

I vidare mening kan det finnas ett samband mellan undanträngningseffekter och konkurrenseffekter, som innebär att arbetskraftsdeltagarna blir mer konkurrenskraftiga för de tillgängliga jobben. Även om undanträngningseffekter uppstår, kan det finnas ett värde i att långtidsarbetslösa tränger undan arbetskraft som har en närmare anknytning till arbetsmarknaden, om detta leder till att arbetskraftsdeltagandet hålls uppe eller att dem som redan står nära arbetsmarknaden får mer konkurrens. Med andra ord kan undanträngningseffekterna vara en förutsättning för att önskvärda konkurrenseffekter och andra samhällsliga mål skall uppnås (Calmfors m.fl. 2002, s.16).

4.2. Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling

Användningen av statliga kontrakt för att sätta socialpolitiken i kraft har en lång historia. Försöken att länka sociala rättvisefrågor med upphandling har oftast sitt ursprung i 1800-talets England och USA, men även i Frankrike. Många av de program som fanns under dessa tider fortsätter även i nutid i något olika former i både industriländer och i utvecklingsländer (McCrudden, 2004 s.258).

Det som har varit en viktig utveckling på både nationellt, men också i synnerhet på europeisk och internationell nivå är användningen av offentliga upphandlingar för att uppnå miljömål (OECD, 2003). Utvecklingen av "grön upphandling" ses som en del av en rad initiativ för att främja det allmänna målet med hållbar utveckling. McCrudden (2004) menar att det inte är förvånande att det nu därför finns ett växande intresse för sociala aspekter av upphandling, med tanke på att en hållbar utveckling har fått en viktig social dimension. På senare tid, har det därför funnits en växande debatt om hur aspekter av social upphandling kan kombineras med miljöanpassad upphandling för att åstadkomma "hållbar upphandling" och därmed ta itu med både sociala och miljöfrågor. I flera länder har utvecklingen av insatserna mot diskriminering sedan andra världskriget varit nära förknippat med offentliga upphandlingar. Tre relativt olika kopplingar kan betonas; att använda upphandling som ett sätt att genomdriva lagar mot diskriminering i samband med anställning, användning

av upphandling för att främja en bredare uppfattning om distributiv rättvisa samt användning av upphandling som ett sätt att bidra till att stimulera ökad företagande bland missgynnade grupper. I dessa sammanhang har upphandling använts för att ta itu med viktiga kvasi-konstitutionella problem i många länder. I USA har det använts för att ta itu med ras ojämlikheter och i Kanada används offentliga upphandlingar för att reglera viktiga konstitutionella tvister som avser behandlingen av aboriginbefolkningen. I Nordirland avses de olika positionerna för de två religiöst definierade samhällena och i Sydafrika i samband med slutet av apartheid. I var och en av dessa situationer, men på lite olika har kopplingen till offentliga upphandlingar blivit en del av den konstitutionella uppgörelsen (ibid, s.259).

Företagsekonomerna Magnus Frostensson och Emma Sjöström har på uppdrag av Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12) för den svenska regeringen skrivit en forskningsöversikt gällande sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling. I rapporten klargör författarna det internationella forskningsläget kring användandet av sociala hänsyn som styrmedel inom offentlig upphandling, där fokus främst ligger på effekterna av att ställa sociala krav.

I rapporten påpekar författarna på både avsaknaden och svårigheterna av att identifiera empirisk data gällande effekterna av sociala krav i offentliga upphandlingar, då detta område knappt är utforskat. Det finns exempelvis en väldigt begränsad mängd av konsekvensutredningar, policyutvärderingar, samt andra mätningar av effekter av reglering och styrmedel när det kommer till offentliga upphandlingar. Fastän det finns en ganska omfattande litteratur kring hållbar upphandling, främst inom miljö och sociala frågor, är den oftast inte av empiriskt effektmätande karaktär (Frostensson m.fl. 2012, s.26).

Kritik som har förts mot upphandlingar är uteslutning av företag, rymmer envägskommunikation, är kostsamma och skapar marknadshinder. Det finns heller inget tvivel om att användandet av offentlig upphandling som styrmedel har en kostnadsaspekt. En ökning av det offentligas kostnader kan ske, i alla fall i de situationer då det inte existerar tydliga "vinna-vinna"- synergier (ibid, s.14).

En annan negativ konsekvens är den *övervakningsproblematik* som kan uppstå vid granskningen av efterlevnaden av sociala krav. I denna aktiva roll ingår uppföljning och övervakning i vid bemärkelse. Detta indikerar att offentlig upphandling inte bara är en aktivitet med positiva och negativa följder som kan knytas till den enskilda affären, utan handlar i stor utsträckning om den upphandlande aktörens förmåga och egenskaper som finns för att bygga nätverk och relationer till nytta för social utveckling (ibid, s.18).

Att använda offentlig upphandling för att ställa sociala krav vid arbetslöshet, utbildning eller stadsutvecklande åtgärder kan enligt författarna bidra till att gynna den lokala affärskulturen. Samarbetet mellan upphandlande myndigheter, sociala företag och den privata sektorn är en viktig förutsättning då det kan skapa en gemensam nytta. En positiv konsekvens blir att lokala företag stimuleras till att inkorporera pro-sociala värderingar och beteenden i sin kultur. Forskningen har dock uttryckligen inte undersökt om så är fallet, utan ser det snarare en strategisk väg för att på bästa möjliga sätt uppnå sociala mål. Genomgången av forskningslitteraturen visar även att det finns positiva effekter kring sociala hänsyn i offentliga upphandlingar för att minska arbetslösheten där författarna hänvisar till ett pilotprojekt som gjorts på Nordirland. De flesta entreprenörer hade en positiv inställning till den sociala målsättningen och dessa nya tjänster ledde till en ökad nettosysselsättning. Från Nordirland kan hämtas ett exempel där ett pilotprojekt genomförts för att minska arbetslösheten genom att använda offentliga upphandlingar som ett styrmedel. Femton kontrakt upphandlades för bland annat bevakning, städning, catering och infrastrukturarbeten på vägar och hamnar. Anbudsgivaren krävdes att bifoga en sysselsättningsplan för de personer som varit utan sysselsättning i minst tre månader, i annat fall skulle anbudet diskvalificeras. Sysselsättningsplanen skulle vara utslagsgivande ifall två eller fler anbud råkade komma lika efter att ha bedömts på pris eller förhållandet kostnad/kvalitet.

Andrew Erridge och Sean Hennigan (2007) genomförde en utvärderingsstudie för pilotprojektet och fann att kravet på sysselsättningsplanen inte medförde extra kostnader eller arbetsbörda för majoriteten av anbudsgivarna och att det

heller inte verkat ha avskräckt någon att lämna ett anbud. Vid tiden för studien hade 51 personer rekryterats för pilotprojektet och där alla tjänster var nya, det vill säga att nettosysselsättningen ökade (Erridge 2007, s. 297).

En annan positiv effekt med offentliga upphandlingar som styrmedel främjar förekomsten av socialt entreprenörskap (Frostensson m.fl. 2012, s.15ff). Det hävdas att organisationer som bedriver socialt ansvarsfullt arbete tenderar att öka sin resursbas genom att skapa goodwill och förbättrar sitt rykte gentemot viktiga intressentgrupper, både bland kunder och anställda. Vad dessa intressenter "tänker" i organisationen och "tycker" om organisationen kan utgöra en viktig del i det kommersiella resultatet. Studier visar att ett gott rykte kan ha stor betydelse för att rekrytera och behålla personal och sannolikt ha inverkan på personalens moral, lojalitet och produktivitet (Petkoski m.fl. 2003, s.8f).

4.3. Kommunal tillväxt

De svenska kommunerna ägnar sig i allt större utsträckning åt frågor som handlar om lokal tillväxt. Tillväxt framställs ofta som något lockande och kommuner utan tillväxt bedöms ha en problematisk situation att hantera. Den allmänna nämnaren är att den kommunala tillväxten skall göra kommunen attraktiv. Särskilt handlar kommunal tillväxt om att utveckla välfärden och ofta är lokal tillväxt synonymt med den *lokala ekonomins tillväxt*. Den ekonomiska utvecklingen är av stor relevans för att förbättra samhällets välfärd och syftet är att stimulera den ekonomiska utvecklingen och därigenom skapa starka samhällen där människor kan leva och arbeta (Fjertorp m.fl. 2012, s.12).

Ekonomisk utveckling, eller ekonomisk tillväxt, innefattar förbättringar i materiellt välbefinnande samtidigt som det också kan innebära en jämnare fördelning av inkomster och att fler människor närvarar i beslut som förbättrar välfärden. Wolman & Spizely (1996, refererad i Fjertorp m.fl. 2012) menar att ekonomisk utveckling är: "... an increase in the economic well-being of area residents, usually manifested by positive changes in the level and distribution of area employment and per capita income". Således handlar det om en ökning av

det ekonomiska välbefinnandet inom kommunens geografiska område, som vanligtvis visas genom positiva förändringar i nivån och fördelningen av sysselsättning och inkomst per capita. Den kommunala tillväxten skall därför skapa möjligheter för människor att utvecklas på ett sådant sätt att välfärden i det stora samhällsperspektivet ökar (SKL Rapport 2005, s.6ff, Fjertorp m.fl. 2012, s.12).

4.3.1. Sysselsättningspolitik

Ett vanligt förekommande mått för att mäta den ekonomiska tillväxten på kommunal nivå är *sysselsättning*, vanligtvis operationaliserat som förändringen av antalet arbetstillfällen. Fler arbetstillfällen skapar välstånd, både för individen då inkomsterna ökar, och för företagen där vinsterna ökar och därmed ger de ökade beskattningsbara inkomsterna en stabilare offentlig ekonomi (Fjertorp m.fl. 2012, s.13).

Sysselsättningspolitiken är en viktig del av den ekonomiska politiken. Den skall hjälpa till en högre välfärd genom åtgärder som leder till att människors kompetens och viljan för arbete tas tillvara på bästa sätt. Att öka den varaktiga sysselsättningen är sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift då strävan är att sysselsättningsnivån överensstämmer med stabil inflation och i övrigt en ekonomisk balans. Något generaliserat uppmuntrar sysselsättningspolitiken på två sätt till att ge högre välfärd; den hjälper finansieringen av den offentliga sektorn och den minskar utanförskap (Prop. 2012:13, s.189).

Förvärvsarbete är den viktigaste skattebasen i ekonomin och för en generös och gemensamt finansierad välfärd krävs att en stor del av befolkningen arbetar. Vid ökad sysselsättning frigörs dessutom resurser i den offentliga sektorn eftersom utgifterna för bland annat arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd minskar. I sin tur skapar detta utrymme för att förbättra kvaliteten i t.ex. skola, äldreomsorg och vårdsektorn och bidrar till att skatteuttaget kan bli mindre (ibid, s. 190).

4.4. Ekonomiskt bistånd

Sverige skildras stundtals som en tudelad välfärdsstat där majoriteten av medborgarna har ett förhållandevis gott skydd vid inkomstbortfall i form av statliga, oftast obligatoriska, socialförsäkringar medan personer som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden hänvisas till kommunernas försörjningsstöd, det som tidigare kallats för socialbidrag (Liljegren m.fl. 2011, s.3).

Sedan krisperioden på 1990-talet har kommunerna spelat en allt viktigare roll gällande arbetsmarknadsfrågor och blivit mer ansvariga för olika typer av åtgärdsprogram. I flertalet kommuner finns idag så kallade arbetsmarknadsenheter där enheternas målgrupp i huvudsak är arbetslösa som inte har rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Den arbetsmarknadspolitik som existerar idag kan delas upp i två nivåer; en nationell nivå för dem som får arbetslöshetsersättning och en kommunal nivå för de arbetslösa som får ekonomiskt bistånd. *Ekonomiskt bistånd* betyder all den ekonomiska hjälp enligt Socialtjänstlagen och som består av två delar; *försörjningsstödet* som är en ersättning för att motsvara den dagliga försörjningen och *tillfälligt stöd* för oregelbundna kostnader som exempelvis läkarkostnader. Enligt 4 kap 1 § SoL har personer som inte kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till ekonomiskt bistånd (ibid, s.4f).

Personers behov av ekonomiskt bistånd handlar till största del på strukturella faktorer i samhället, exempelvis hur situationen på arbetsmarknaden är och utformningen av trygghetssystem. De svenska välfärdssystemen bygger i stor grad på att ersättningarna skall kompensera för ett inkomstbortfall som uppkommer vid bland annat arbetslöshet. Den starka kopplingen mellan förvärvsinkomster och ersättningsnivåer innebär att grupper med svag eller obefintlig förankring på arbetsmarknaden, exempelvis ungdomar och utrikesfödda, har ett avsevärt sämre skydd än andra vid arbetslöshet. I många fall är personer i dessa grupper därför hänvisade till att söka ekonomiskt bistånd, försörjningsstöd, för att klara sin försörjning (Socialstyrelsen 2012:2, s.167f).

4.5. Utanförskap

Begreppet är ett av flera för att beskriva olika former av samhällelig utsatthet. Bortsett från utanförskap talas det exempelvis om fattigdom, social exkludering eller marginalisering. Utanförskap används ofta för att beskriva arbetslöshet, segregation, ekonomisk fattigdom och människors upplevelser, som på ett eller annat sätt, känner sig vara utestängda från arbetsmarknaden eller uteslutna ur en samhällsgemenskap. Det handlar också om bristen på resurser som, under ungdomen eller i vuxen ålder, påverkar människors framtida livschanser. Därmed har utanförskap en koppling till begreppet integration då begreppet pekar ut områden eller aspekter där integration är bristfällig. I svensk integrationspolitik anses integration som likvärdiga förutsättningar, lika rättigheter och skyldigheter samt möjligheter för alla oavsett bakgrund (ibid, s.122f).

Utanförskap som begrepp fick sitt stora genombrott under valrörelsen 2006 när de borgerliga partierna gick samman i Alliansen och introducerade utanförskap som ett politiskt nyckelbegrepp, där man i den politiska debatten ville konstatera en spricka i samhället. Det paradigm som dock fått genombrott i debatten är att människor som lever i utanförskap är dem som står utan förvärvsarbete och erhåller ersättning från statliga eller kommunala bidragssystem (ibid.). För de personer som är i utanförskap uppkommer kostnader i form av risk för ohälsa, brist på gemenskap och stress som kan förknippas med arbetslöshet. Utanförskap är därtill också kostsamt för samhället eftersom värdefull produktion och skatteintäkter går förlorade, samtidigt som de offentliga utgifterna ökar, när arbetskraften inte tas i anspråk. En hållbar högre sysselsättning genom ett minskat utanförskap leder således till ökad välfärd (Prop. 2012:13, s.190).

4.6. Hälsoperspektiv

Det finns många orsaker att förvänta sig av en ökad ohälsa till följd av arbetslöshet. Framförallt finns det studier som länge konstaterat att en försämrad ekonomisk situation i samband med arbetslöshet riskerar att leda till

mer negativ stress och ångest bland individer. Att vara arbetslös kan även betyda att man förlorar ett socialt sammanhang, status, sociala kontakter, tidsstrukturer, regelbunden aktivitet m.m., vilka kan vara viktiga faktorer för en människas välbefinnande (Eliason m.fl. 2011, s.5). Det finns ett antal större internationella studier som granskat de sociala bestämningfaktorererna för hälsa och som visar på ett tydligt samband mellan socioekonomisk bakgrund (exempelvis inkomster eller sysselsättning) och hälsa. En av dessa studier (Marmot Review, ref. i Rowlingson 2011) fann i England att människor som bor i de fattigaste bostadsområdena dör i genomsnitt sju år tidigare än människor som bor i de rikaste stadsdelarna. Denna typ av ojämlikhet är inte enbart begränsat till den förväntade livslängden utan också psykisk hälsa, fysisk hälsa, spädbarnsdödlighet etc. (Rowlingson 2011, s.8). Viss internationell forskning visar inte bara på sambandet mellan inkomstskillnader och hälso- och sociala problem utan tar även hänsyn till när problemen infaller, med andra ord att ojämlikhet är särskilt skadlig när den når en viss tröskel (ibid, s.37).

Just tröskelbegreppet gällande inkomster kontra ohälsa förklaras av Richard Wilkinson och Kate Pickett (2009) där den negativa effekten av inkomstojämlikhet på hälsa och socialt välbefinnande är "*status anxiety*". Direkt översatt handlar det om status ångest. Detta tyder på att inkomstskillnader är skadligt eftersom det sätter människan i en statushierarki, ökar statuskonkurrensen och därmed orsakar stress, vilket leder till dålig hälsa och andra negativa utfall (ibid).

Tidigare forskning har visat att ett avbrott i karriären eller arbetslöshet kan få långvariga konsekvenser för individens anknytning till och position på arbetsmarknaden (Lundin m.fl. 2013, s.3). Detta gäller framförallt ungdomar då dessa kan få försämrade framtida möjligheter på arbetsmarknaden som kan vara bestående. Dessutom kan en permanent utslagning i form av långtidssjukskrivningar och förtidspensioner vara vägen till en ekonomisk nedgång (Falkstedt m.fl. 2011, s.7). Den förändrade livssituationen som följer av arbetslöshet kan också av olika skäl bidra till ohälsosamma beteenden som ökad alkoholkonsumtion och rökning, eller i mer extrema fall som till exempel

självskadebeteende och självmord. Det är även möjligt att jobbförlusten kan vara en bidragande orsak till andra olyckliga händelser som familjekonflikter och skilsmässa (Eliason m.fl. 2011, s.9).

Tidigare har hälsa först och främst setts som en angelägenhet för individen själv och för hälso- och sjukvården, numera föreligger en större enighet om att hälsa framförallt påverkas av sociala bestämningsfaktorer och därför är en viktig fråga för hela samhället (Göteborgs Stad Delrapport 2014, s.12) I WHO:s rapport *Closing the gap in an generation* (2008) har detta lyfts fram tydligt. Rapporten betonar att åtgärder mot de sociala bestämningsfaktorerna för hälsa måste omfatta hela regeringen, det civila samhället och lokala samhällen, företag, globala forum och internationella organ. Politik och program måste omfatta alla viktiga sektorer i samhället, inte bara hälsosektorn (WHO-rapport 2008, s.1). Detta kommer med tiden att förbättra ett lands ekonomi, arbetskraft och sammanhållning, samt minska segregationen. Fokus på hälsa som ett mål uppmärksammas därför allt oftare, men samtidigt också som ett medel för social hållbarhet (Göteborgs Stad Delrapport 2014, s.12).

Utgångspunkterna för en god folkhälsa påverkas av livsvillkoren (exempelvis utbildning, delaktighet och sysselsättning), livsmiljöerna (fysiska och sociala miljön) och individens egna levnadsvanor. Arbetet med att gynna befolkningens hälsa syftar därför till att påverka de faktorer och omständigheter som bidrar till en positiv och jämlik hälsoutveckling. Dessa faktorer kallas för sociala bestämningsfaktorer. Även om biologiska skillnader kan påverka hälsoutfallet är dessa endast en marginell förklaring till skillnaderna som finns mellan olika grupper. Det är framförallt strukturer och processer i samhället som skapar dessa skillnader i hälsa, vilket gör dålig hälsa till mer utav ett samhällsproblem än ett individuellt problem (ibid, s.12f).

Sverige placerar sig traditionellt sett ganska högt på de flesta internationella rankningar för välstånd och hälsa. Dock har det på senare tid, i takt med att genomsnittsinkomsterna ökat, blivit mer ojämnt fördelade i befolkningen. Hälsan påverkas i stor utsträckning av ekonomiska förutsättningar. Oavsett

vilken socioekonomisk grupp man tillhör så förbättras hälsan gradvis med stigande inkomst. Detta samband kallas för den sociala hälsogradienten. Den visar också att förbättringen per ytterligare intjänad krona minskar efter en viss inkomstnivå. Forskningen visar även att inkomstspridningen har en betydande del för hälsan. I samhällen med en liten spridning har befolkningen i större utsträckning bättre hälsa än i sådana med stora inkomstskillnader. I ett samhälle påverkas inte den psykiska och fysiska hälsan, kriminalitet, drogberoende, skolprestationer, fetma och tonårsgraviteter av hur rikt det är utan hur jämnt det är. Detta innebär att även de relativa villkoren, gällande vilken social position man har i samhället, har stor betydelse för hälsan och inte bara människors absoluta livsvillkor (ibid, s.13).

4.7. Barnens situation

Precis som arbetslöshet orsakar en ansträngande situation för den vuxne, finns det goda skäl att även barnen till arbetslösa föräldrar påverkas. UNICEF rapporterar i en studie att risken för fattigdom är i genomsnitt fem gånger högre för barn i ett arbetslöst hushåll än för barn i allmänhet (ref. i Mörk m.fl. 2014, s.3). Forskning visar också att arbetslöshet bland vuxna i hushållet påverkar skolgång och en rad andra utfall negativt både på kort och lång sikt, där en försämrad ekonomi, stress och påfrestningar inom familjen inverkar negativt på barnen. Händelser och faktorer tidigt i barnens liv påverkar inte bara deras hälsa men också senare utveckling och framgång på arbetsmarknaden (ibid, s.4). Tydligt är också att negativa livserfarenheter under barndomen är riskfaktorer för ohälsa, dålig livskvalitet och förtida död. Barnen riskerar även att utveckla ett framtida livsbeteende som omfattar alkoholism, drogmissbruk, rökning och depression.

Det är därför av stor vikt för folkhälsoutvecklingen att barn och unga får förutsättningar för god hälsa och goda levnadsförhållanden. Det har stor betydelse för barnen själva, men också samhället i stort, att färre barn utsätts för missförhållanden under uppväxten och att åtgärder bör riktas för att långsiktigt stötta utsatta familjer då arbetslöshet innebär en kraftig försämring av

hushållets ekonomi, och att ekonomiskt bistånd och arbetslöshetsförsäkringar inte kompenserar fullt ut för inkomstbortfallet (Mörk m.fl. 2014, s.16, Göteborgs Stad Delrapport 2014, s.17f).

KAPITEL 5 – TEORETISK REFERENSRAM

5.1. Välfärdsteori

Det svenska välfärdssystemet har byggts upp under en lång period och idag har det formats till ett omfattande offentligt finansierat skyddsnet där ambitionsnivån är hög gällande inkomstrygghet, social service, vård och omsorg. Huvudsakliga principer för skyddsnetet är att det skall omfatta alla, att privilegierna skall vara inkomstrelaterade och anknutna till individen (Sundén m.fl. 2014, s.23).

5.1.1. Den skandinaviska välfärdsmodellen

Tre välfärdsmodeller identifierades av Esping Andersen (1990) och en av dem är den skandinaviska välfärdsmodellen där staten har den viktigaste rollen. Staten skall garantera social trygghet och förse välfärdstjänster till individen, något alla medborgare har rätt till oavsett om man arbetar eller är arbetslös. Det socialförsäkringssystem som är uppbyggt skall vara tillgänglig för alla, staten skall agera för full sysselsättning och försäkra medborgarna om en tillfredsställande levnadsstandard (Palmer & Pettersson 2010, s.38). Det kan vara en viktig fördel för en individs fysiska och psykiska hälsa att förfoga över viss nivå av ekonomiska och materiella resurser. När levnadsstandarden blir ojämn kan det minska redan utsatta individers chanser till ett kvalitativt liv och begränsa det mänskliga kapitalet (SOU 2001:57, s.253). Välfärd är med andra ord mycket mer än bara det socialförsäkringssystem som finns, där det också syftar till att individer känner delaktighet i samhället, hälsa, socialt umgänge, frihet och valfrihet. En viktig del för att alla medborgare skall omfattas av välfärden kräver en interaktion mellan stat och marknad, för när marknaden inte fungerar är statens uppgift att ingripa, och på så sätt kompletterar staten och marknaden varandra. Statens uppgift är med andra ord att lösa de problem som av olika anledningar är svåra att lösa individuellt, eller som av något skäl löses bättre av staten. Den skandinaviska modellen och dess definition varierar och har naturligtvis förändrats över tid, men vissa inslag är ofta återkommande i beskrivningen; *en målsättning att skapa lika livschanser, en utjämning av inkomster och ett avskaffande av fattigdom.*

Att investera sig ut ur hög arbetslöshet och att investera för att vända den sociala segregationen är på kort sikt inte en billig affär men däremot lönsamt i det långa perspektivet (TCO 2011, s.38). En sådan planering av välfärdssystemet ställer emellertid stora krav på finansiella resurser. För att stödja så stora sociala utgifter genom skattefinansiering begärs att en hög andel av befolkningen förvärvsarbetar (Lagergren m.fl.1997, s.28).

5.2. Välfärd och individ

Sverige har ett av världens mest välutvecklade välfärdssystem. Samtidigt finns det problem med stora sprickor i välfärden. På grund av olika handikapp, diskriminering, socialt utanförskap eller exkludering kommer många människor inte till sin rätt. Samhällets olika institutioner gör stora insatser för att möta just exkludering och ge stöd åt marginaliserade grupper. Insatserna kompletteras ofta av det civila samhället som erbjuder en rad olika verksamheter och metoder som skall syfta till att bistå grupper som hamnat utanför gemenskapen. Trots detta samhällsengagemang fortsätter många människor att leva i utanförskap. Resultatet förblir alltför ofta *social utestängning* gällande att människor med kapacitet, värderingar eller en livsstil som skiljer sig från normen inte får plats (SOU 2013:12, s. 379ff). Det finns starka skäl för offentlig sektor att med offentliga upphandlingar som styrmedel gå före och, där så är möjligt, använda sin köpkraft för att bidra till sociala mål i samhället. De internationella erfarenheterna av upphandling med social hänsyn genom krav på bland annat likabehandling, tillgänglighet och anställning av arbetslösa motiverar att svenska myndigheter, kommuner och landsting, i sin funktion som stor inköpare av varor och tjänster, skulle kunna göra betydande skillnad i förhållande till olika sociala mål (SOU 2013:12, s. 380).

I den fortsatta teoretiska referensramen utgår vi från begreppet *marginalitet*, vilket åskådliggör de utestängningsprocesser och den multidimensionella utsatthet som ofta förknippas med långvarig arbetslöshet och försörjningsstöd.

5.3. Marginalitet

Från mitten av 1970-talet blev det uppenbart att vissa grupper i Västeuropa inte fick ta del av den ekonomiska tillväxten, varken i form av arbete eller ekonomiska resurser. Förståelsen ökade om att tillväxten varken löste sysselsättnings- eller fattigdomsproblem. Grupper som drabbades av den utvecklingen karakteriserades som "de som den ekonomiska tillväxten glömde" (Karlsson m.fl. 2013, s.50f). *Marginality, exclusion* och *new poverty* blev de framträdande begreppen för att känneteckna de delvis nya och delvis nygamla villkor. Begreppet marginalitet, eller marginalisering, har i samhällsvetenskapen två kunskapliga huvudinriktningar; den ena syftar att "beskriva en kluven ställning mellan två poler, den andra att ringa in en utsatt position i förhållande till ett centrum" (ibid, s.51). Marginalitetsbegreppet har över tid genomgått en tydlig förändring och har ofta tagits i anspråk utan att några tydliga distinktioner och avgränsningar gjorts, samma gäller beskrivning av såväl processer som tillstånd (Svedberg 1995, s.11, Karlsson m.fl. 2013, s.51). Ur begreppet marginalitet går att utskilja fyra centrala inriktningar, som alla har teoretiska innebörder och som i huvudsak åsyftar fyra olika tillämpningsområden; *marginalitet som kulturell klyvning, marginalitet som socialpsykologiskt dilemma, marginalitet som sociokulturell isolering samt marginalitet som partiell socioekonomisk tillhörighet* (Karlsson m.fl. 2013, s.51). Studiens teoretiska ram avser i huvudsak att behandla och uppehålla sig på den sistnämnda inriktningen motiverat att betona aspekter och perspektiv som kan ha relevans för grupper med utsatt ställning.

5.3.1. Marginalitet som partiell socioekonomisk tillhörighet

Denna inriktning baseras i en latinamerikansk materialistisk tradition och hade från början en rumslig koppling och ett geografiskt omfång där begreppet tillämpades på de kåkstäder som byggdes utanför metropolerna (ibid, s. 53). Så småningom kom begreppet dock att först och främst gälla de socioekonomiskt underprivilegerade där utgångsläget är att det finns en varaktig risk för en större eller mindre grupp att hamna i utkanten av arbetsmarknaden eller ställas helt utanför. Marginalitet som partiell tillhörighet i arbetslivet beskriver sådana

grupper och deras villkor. De karaktäristiska dragen för denna marginella ställning är följande (ibid, s.36):

- *att man är delaktig – om än under specifika betingelser – i det socioekonomiska systemet,*
- *att man saknar såväl en formell position som ett reellt fotfäste i den urbana industri- och tjänsteproduktionsprocessen,*
- *att det förvärvsarbete man ändå utför i huvudsak sker inom service- och tjänstesektorn eller genom komplementära insatser av olika slag.*

Varaktigt arbetslösa med försörjningsstöd kan, beroende på perspektiv, betraktas som utestängda eller partiellt inkluderade i en marginaliserad ställning vid sidan av, men inte helt utanför. Svedberg (1995) formulerar begreppet enligt följande: *"marginalitet är ett oönskat tillstånd av utsatthet, som har viss varaktighet och baseras på ett partiellt deltagande eller ger otillräcklig tillgång till vissa grundläggande resurser, genom vilket den enskilde får ett begränsat inflytande över sina villkor".* Marginalisering blir tydligt då som en oönskad process som utestänger individer från deltagande inom väsentliga samhällsområden men behöver nödvändigtvis inte betyda att en fullständig utestängning är ett faktum. Med utgångspunkt i dessa definitioner kan utläsas att marginalisering och utanförskap är näraliggande begrepp och används synonymt (Karlsson m.fl. 2013).

5.4. Samhällsekonomisk effektivitet

En samhällsekonomisk utvärdering tar inte hänsyn till bara de ekonomiska vinsterna och förlusterna av en insats, utan också de individuella eller kollektiva nyttorna och kostnader i vidare mening. Om en insats är liten, kan man bortse från effekter på samhällsnivå då beslut om insatsens vara eller icke vara grundas på jämförelser mellan insatsens kostnader och effekter för deltagarna på olika nivåer. För en större insats behövs dock ytterligare aspekter av insatsen beaktas. Att insatsen förbättrat den arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska och sociala situationen för dem som deltagit i insatsen är inte skäl nog att anse insatsen som samhällsekonomisk effektiv, utan den eventuellt försämrade situation som insatsen haft för icke-deltagare måste beaktas (ISF 2011:14, s.20). Ur en teoretisk synpunkt är det mest ideala tillvägagångssättet att genomföra en effektanalys att jämföra resultatet för en grupp som tar del av en insats, *behandlingsgrupp*, med en *kontrollgrupp*, som inte tagit del av insatsen (Tillväxtanalys 2014:01, s.13, ISF 2011:14, s.20f).

Arbetsmarknadspolitiska insatser kan i första hand inte förväntas öka antalet arbetstillfällen på arbetsmarknaden utan främst omfördela möjligheterna till sysselsättning för dem som står utanför. Således kan politiken ändå vara samhällsekonomiskt motiverad om insatserna kommer till del för marginaliserade grupper (ISF 2011:14, s.21).

De samhällsekonomiska effekterna är i regel svåra att uppskatta för en insats eftersom de möjligen indirekta effekterna är likväl svåra att fastställa. När det alltjämt talas om effektutvärderingar och effekter av insatser är det vanligtvis gällande utvärderingar på individnivå och effekter för individen. Sådana utvärderingar ger inte alla gånger en fullständig bild eller dess betydelse av en insats, men samtidigt förbättrar de möjligheterna att bedöma de samhällsekonomiska effekterna. Om en insats inte har några effekter för individen, har den troligtvis heller inte några större effekter för samhället i stort (ibid).

5.5. Vad är effekter?

I den statliga ekonomistyrningen är *effekt* tillsammans med begreppet *prestation* centrala begrepp. Ekonomistyrningsverket väljer att kalla bägge begreppen för *resultat* och definierar en effekt som "en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat" (ESV 2006:8, s.9). Det är heller inte lätt att se vad skillnaden mellan begreppen effekt och resultat är, fränsett möjligen att resultat oftare kan värderas eller mätas i siffror. En effekt är föranledd av någonting och rent praktiskt kan man utgå ifrån att det finns en agent med ett syfte: att genom handling åstadkomma en effekt. För att kunna tala om effekter måste det finnas ett orsak- verkan-samband mellan insatsen och det förändrade tillståndet (Forss 2007, s.48, ESV 2006:8, s.9). Ibland kan effekter uppstå i flera led och kallas vanligtvis *mål-medel-kedja* eller *effektkedja*, då en insats leder till en effekt och som följaktligen leder till en ny effekt och så vidare. Avsikten med olika typer av statliga åtgärder är att statsmakterna vill påverka individer eller grupper i samhället i en bestämd riktning eller skapa förutsättningar för värdefulla förändringar i samhället (ESV 2006:8, s.11).

5.6. Interventionsteori

Effektkedjan kan ingå i den beskrivningsmodell som under lång tid använts i utvärderingssammanhang, så kallad *interventionsteori*, eller *programteori* som det också kallas. I teorin beskrivs förväntade relationer mellan resursinsats, aktiviteter, prestationer och effekter. Effekterna representerar uppställda mål, med andra ord det man förväntar sig skall inträffa på grund av insatserna. Modellen innehåller också beskrivningar av vilka antaganden som ligger bakom de förväntade orsakssambanden, vilka målgrupperna är och vilka externa aktörer eller faktorer som kan tänkas påverka resultatet. När effekterna av en myndighets verksamhet skall utvärderas i förhållande till målsättningen kan programteorin utgöra en grund för bedömning av vilka effekter som är rimliga att mäta (ibid, s.9).

En effektutvärdering i paritet med andra typer av utvärderingar har sin utgångspunkt i en interventionsteori som återger både uttalade och outtalade

uppfattningar om hur ett projekt eller en insats är tänkt att fungera. Vedung (2009, s.46) skriver att interventionsteorin "*återger hur genomförandeförlopp avses, tänkes, intenderas och ge impulser till resultat*".

5.7. Effekttutvärdering

I en effekttutvärdering vill utvärderaren bevisa ett orsakssamband mellan en insats och en förändring av ett tillstånd som man försökt påverka. Effekttutvärdering är en viktig faktor för att öka effektiviteten inom statsförvaltningen och anses vara en del i statsmakternas mål- och resultatstyrning. Inom det politiskt-administrativa området behöver politiker och ledning information för att kunna prioritera och välja mellan konkurrerande intressen och för detta krävs ett så bra beslutsunderlag som möjligt, därför blir utvärdering ett viktigt bidrag (Vestman 2011, s.27, ESV 2006:8, s.6). Effekterna värderas oftast av statsmakterna eller organisationen utifrån uppsatta mål, dvs. att genomföra en *målutvärdering* där man använder sig av en *måluppfyllelsemodell*.

Modellen bedömer interventionens direkta och indirekta effekter i utfallsledet i relation till uppsatta utfalls- eller effektmål och som därmed institutionaliserats i interventionen själv. Den här typen av analys består av två tillvägagångssätt; beskrivande måluppfyllelseanalys där man mäter målöverensstämmelse och förklarande måluppfyllelseanalys (effektmätning). I den första vill utvärderaren endast veta om resultaten (utfallen) överensstämmer med beslutade och uppsatta mål. I den senare proceduren vill utvärderaren däremot undersöka om uppnådda resultat beror på insatsen, dvs. om insatsen orsakat de uppnådda resultaten och om dessa i tillfredsställande grad överensstämmer med uppsatta resultatmål (Vedung 2009, s.92).

En invändning mot den här typen av utvärdering är att politisk styrning kan få konsekvenser, som inte förutspåddes av reformbärarna i beslutsögonblicket. Om utvärderingen enbart lägger fokus på frågan om reformens egna mål har realiserats, kommer måluppfyllelsemodellen inte lokalisera oförutsedda

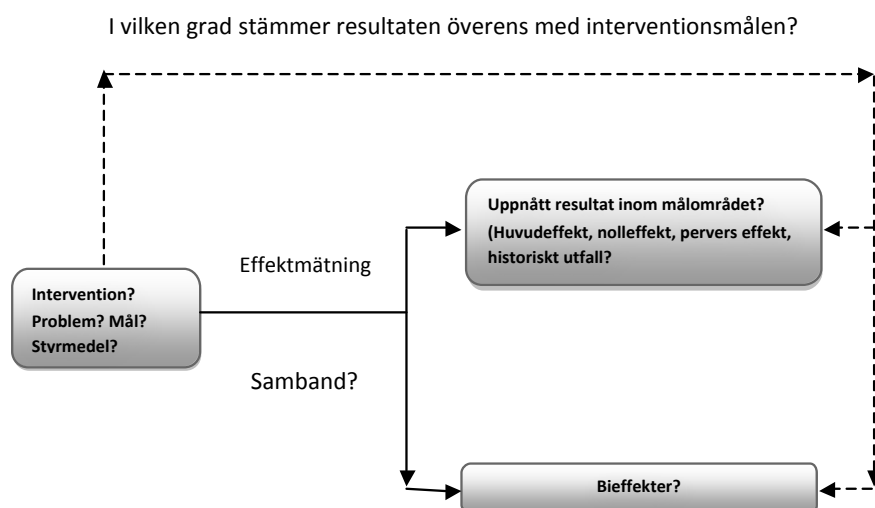
bieffekter eftersom dessa effekter inte kan vara målsatta och därmed utgöra en del i undersökningsfältet. Detta ger en skev bild av vad interventionen uppnått och därför får utvärderaren i viss kontext också utvärdera positiva och negativa bieffekter, som både kan vara förutsedda och oförutsedda (ESV 2006:8, s.13, Vedung 2009, s. 101).

5.7.1. Bieffektsmodellen

Måluppfyllelsemodellen är tydligt inriktad på om uppsatta mål blivit uppfyllda men interventioner får alltid bieffekter (Vedung 2009, s.102). Bieffekter kan per definition inte upptäckas och värderas i en utvärdering, som uteslutande kontrollerar uppfyllelse av på förhand fastställda mål. Dem på förhand angivna målen pekar ut målområden och bieffekter hamnar definitionsmässigt utanför dessa målområden. Därför måste problemet lösas och måluppfyllelsemodellen utvidgas till att även omsätta sidoeffekter, med andra ord att den lokaliserar alla effekter: förutsedda som oförutsedda, avsedda som oavsedda. Detta kallas *bieffektsmodellen* (ibid, s.102ff).

Termen bieffektsmodellen skall inte förleda någon att tro att den enbart beaktar bieffekter, för den undersöker också noga huvudeffekter. Modellen liknar måluppfyllelsemodellen i den grad att måluppnåelse bevaras som organiserande grundsats men nytt är att måluppnåelse kompletteras med kartläggning och bedömning av *sidoeffekter*. Att bieffektsmodellen ändå är rationellt baserad på mål framgår av uttrycket "sidoeffekter". Dessa effekter kan endast finnas i relation till huvudeffekter, vilka indikeras av målen för insatsen. Huvudeffekter är sådana resultat, som beslutsfattarna primärt och medvetet önskar uppnå och som interventionen i varje fall indirekt och delvis medverkat till. Huvudeffekter är därför knutna till interventionens sakinriktade huvudmål samt till vad interventionen och de aktiviteter den utlöser är kompetent att uppnå. Vidare är dessa effekter per definition både positivt värderade och förutsedda i den institutionaliserade interventionen.

Den underliggande uppfattningen är att offentliga ingrepp kan förorsaka annat än avsedda resultat. De kan ge upphov till positiva överraskningar, men också skapa problem, och dessa bieffekter inträffar utanför området för avsedda huvudeffekter (ibid, s.103). Offentlig politik kan innebära *perverse effekter* som avser sådana följder som blir rakt motsatta till de effekter som avsågs. Mer utförligt, kan det istället för en befarad positiv bieffekt uppstå en oväntad negativ och därmed pervers effekt på detta bieffektsområde eller vice versa. *Historiskt utfall* är ett motsatt utfall som kan ha uppstått helt oberoende av insatsen medan *nolleffekt* betyder att insatsen inte orsakar konsekvenser vare sig inom eller utanför målområdet. Dock kan en förändring ske, men att den skulle ha uppstått utan insatsen, dvs. en *dödviktseffekt* (ibid, s.105).



Figur 1. Bieffektsmodellen vid utvärdering.

Källa: Vedung 2009, s.106

Vilka värderingskriterier som skall användas vid bedömningen är en utmaning för bieffektsmodellen. Det ideala borde vara att utvärderaren balanserar värdet av den avsedda huvudeffekten mot värdet av de goda och skadliga bieffekterna. Negativa sidoeffekter skulle därför bli en motvilligt godtagen kostnad för att uppnå den värdefulla huvudeffekten. Å andra sidan skulle starka positiva bieffekter öka godtagbarheten av interventioner med klen måluppfyllelse. För att utföra en sådan kalkyl krävs kriterier för huvudeffekten, för varje typ av bieffekt

och för avvägningen dem emellan. För att komma ur kriteriedilemmat som följer med bieffektsmodellen kan kräva en mer kreativ tillnärmelse till värderandet. Huvudeffekter och förutsedda bieffekter kan kartläggas i relation av i förväg angivna mål, dvs. mål ex ante. En del bieffekter är beslutsfattarna redan medvetna om föranlett att de kan erhållas genom textstudier av t.ex. förarbeten. Andra tillvägagångssätt är att intervjua intressenter i syfte att få fram bieffekter eller att dem erhålls från samhällsvetenskaplig teori (Vedung 2009, s.114f).

KAPITEL 6 – RESULTAT

Respondenternas allmänna uppfattning om målsättningen med ett ökat beaktande av social hänsyn i offentliga upphandlingar som arbetsmarknadsinsats är mycket lika. Målsättning om att fler från de utsatta och prioriterade grupperna skall få ett arbete eller komma närmare arbetsmarknaden är något av det viktigaste att uppnå med insatsen anser samtliga. Samtidigt finns andra mål med denna insats som innebär att öka den sociala integrationen och jämlikheten i staden. En respondent utvecklar sitt svar och menar att *”ekonomin för staden handlar mycket mer än bara siffror och räntor. Vi upphandlar för nästan 20 miljarder kronor varje år och använder man dem på rätt sätt kan vi nå de andra politiska prioriterade målen i budgeten. Att öka den sociala hållbarheten är just till för att skapa sysselsättning för de människor som står långt ifrån arbetsmarknaden”*.

Några respondenter anser att målsättningen också gäller att man får ett nära samarbete med näringslivet och på så sätt får företagen att ta socialt ansvar. *”Att lösa arbetslösheten, det gör inte kommunen själv eller Arbetsförmedlingen. Där måste hela samhället ta ett ansvar”*. Social hänsyn kan också vara ett sätt att jobba med etik och jämställdhet för leverantörerna och på så sätt ändra arbetssättet hos dem.

På frågan om social hänsyn i offentliga upphandlingar anses vara lämpligt för att uppnå samhällsmål håller samtliga med. *”Absolut, kan vi använda det så ska det användas i den mån det är möjligt. Den utveckling man ser med det nya EU-direktivet inom upphandlingsområdet ger oss förstärkta möjligheter”*. Samtidigt diskuteras att det inte är det enda sättet att uppnå samhällsmål och att sociala krav inte kan ställas i alla upphandlingar, men då det är möjligt är det ett bra tillvägagångssätt. Det finns mycket kvar att göra på arbetsmarknaden men de internationella exemplen gällande social hänsyn i upphandlingar visar att det kan bli något bra. En respondent argumenterar *”att det är stora pengar utav våra gemensamma resurser som vi köper tjänster för. Det vore ju faktiskt dumt och inte se till att de pengarna inte återförs till en gemensam samhällsnytta också. Man bör använda den möjligheten”*.

Att det är viktigt att fler från de utsatta och prioriterade grupperna kommer in på arbetsmarknaden motiveras av att dessa individer skall ha samma rättigheter, möjligheter och integreras i samhället. Det diskuteras ofta i intervjuerna om just jämställdhetsfrågan och det finns en uppfattning om att rent ideologiskt värdegrundsmässigt har alla lika värde och därav skall alla få samma möjligheter.

"Funktionshinder eller ålder till exempel, det ska inte vara ett skäl att inte komma in på arbetsmarknaden. Arbetslivet är väldigt slimmat idag, det kräver väldigt mycket av alla som jobbar idag. Man jobbar intensivt, det är högt tempo. Så är det i nästan alla branscher. Om inte de sociala kraven ställs finns risken att man bara anställer dem som kan prestera lite lite mer", säger en tjänsteman. En respondent uttrycker frustration över dagens läge: "Vi har redan stora problem idag där många är utanför och inte med i gemenskapen och vi kommer få ännu större problem om vi inte motverkar det. Många har varit utanför alldeles för länge och dem måste snabbt komma in i gemenskapen och i arbete. Ett samhälle där många står utanför, är ett farligt samhälle!"

Social hänsyn i offentliga upphandlingar som en arbetsmarknadsinsats skiljer sig mycket från andra insatser enligt respondenterna. Insatsen är en mer konkret lösning än andra insatser där det finns en arbetsgivare som accepterar att ta emot individer långt ifrån arbetsmarknaden, kommunen matchar individerna till de olika jobben och allt sammansvetsas. En procedur som är mycket konkret i jämförelse. En respondent säger: *"Här jobbar man omvänt. Man vänder sig till arbetsgivarna först, dem vill vinna upphandlingen och accepterar att anställa från dessa grupper. Idag jobbar vi med att först träffa den enskilda personen. Sociala krav innebär att vi jobbar med matchning, fast från andra hållet".* Sociala krav innebär att det är ett avtal som är kopplat till en affär och dem som inte kan leverera utifrån ställda krav kan heller inte göra vinst, menar en respondent. Det finns en stor förhoppning bland respondenterna gällande social hänsyn i upphandlingar som en insats för att minska arbetslösheten. En tjänsteman uttrycker: *"oftast blir det en massa projekt. Projekt här och projekt där. Man blir nästan trött på alla dessa arbetsmarknadsprojekt som bara landar på olika*

områden. Sociala hänsyn blir ett sätt att i det ordinarie kommunala arbetet få in en dimension som är så pass konkret, att istället för massa särlösningar, blir det här ett sätt att gynna samhället på ett kontinuerligt och bredare sätt”.

”Göteborg ligger efter än många andra håll, så vi ska gå i front för det här”, menar en av respondenterna på frågan om varför det är viktigt för Göteborgs Stad att genomföra insatsen genom offentliga upphandlingar. *”Ska man lösa problemen med arbetslösheten måste man hitta strukturella, rejäla lösningar. Någon praktikplats här och någon praktikplats där löser inte problematiken för Göteborg,* menar en annan. Göteborg gör stora upphandlingar till stora värden och stora infrastrukturpaket som eventuellt skall äga rum i staden framöver är flera skäl till att använda social hänsyn i upphandlingarna och få ett mervärde för pengarna.

Respondenterna förväntar sig att många och olika effekter skall uppstå för denna arbetsmarknadsinsats. *”Det är svårt att säga idag hur stora effekterna blir, men en sak vet vi med säkerhet och det är att det ger flera effekter när människan kommer i arbete. Jag är hoppfull och ser ljust på framtiden om vi kan lyckas med detta”,* säger en tjänsteman och syftar på ett ökat beaktande av social hänsyn i offentliga upphandlingar. Samtliga respondenter nämner vikten av att minska kommunens kostnader för försörjningsstöd och de kostnader som arbetslösheten bidrar till. Det förväntas helt enkelt få effekter både på kommunens kostnadssida i form av minskade utbetalningar av ekonomiskt bistånd men också intäktssidan gällande ökade skatteintäkter. *”Om det skapas nya arbetstillfällen för personer som står utanför arbetsmarknaden som får försörjningsstöd månad efter månad, så kommer vi självklart se en förändring i kommunens kostnader för försörjningsstöd. En minskning av det och en ökning av skatteintäkterna är sådana incitament som gör att staden mår bra.”*

En respondent menar också att det finns en kostnad som man inte alltid tänker på och det är vad det kostar att handlägga alla dessa individers situation och utbetalningar, något som hon kallar för handläggningskostnader.

Andra förväntade effekter är de effekter som inte är lika enkla att räkna på i slutändan och en respondent förklarar: *"vi kommer se besparingar av utbetalningar av bidrag och det är jätte positivt för kommunen, men vi får inte glömma de vinster som är svåra att räkna på. Jag vill tro att dels vinner dessa människor på att få ett arbete men också de områden dem bor i, närmsta familjen och barnen vinner också på det. Kanske för flera generationer"*. Respondenten fortsätter och motiverar att ett arbete för dessa individer kommer leda till nöjda medborgare, ökad hälsa och välbefinnande och tryggare skolgång för deras barn. En respondent pekar återigen på jämlikhetsaspekten och uttrycker sin oro på följande sätt: *"Göteborg är segregerat, det ser vi idag och så har det varit i många många år. Jag pratar alltså om den höga ojämlikheten bland människor och de stora inkomstskillnaderna. Många områden idag är värre drabbade än andra och fortsätter det så här kommer det leda till ökade spänningar i samhället. Nu har vi chansen, med sociala krav i upphandlingarna är det vi tjänstemän som bestämmer på ett helt annat sätt än förut. När vi kan plocka individer från områden som är drabbade av ojämlikheten och segregationen och erbjuder dem arbete bidrar vi till att minska spänningen i samhället"*.

Det motiveras också att Göteborg som kommun kommer bli en mer attraktiv kommun att både leva och jobba i då ett ökat socialt ansvarstagande i upphandlingarna kommer påvisa att det finns ett engagemang och vilja hos kommunen att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen. Kommunen höjer helt enkelt sin goodwill och hjälper sina medborgare att komma närmare sysselsättning än vad dem annars kanske själva hade gjort, påpekar en respondent. *"Jag skulle vilja påstå att det här kommer ge en ringar på vattneffekt. Ökad sysselsättning ger positiva effekter på många plan. Först kommer vi se en minskning av bidrag, sen får vi in mer skatt från dem som fått jobb. Sen alla andra effekter som uppkommer hos individerna och deras omgivning, det blir som en stor god cirkel med massa effekter. Visst, den här insatsen är främst till för att*

minska arbetslösheten bland prioriterade grupper som det står i budgeten men jag vill ändå säga att det här är ett sätt att använda pengarna vid upphandling för att främja andra samhällsliga mål”, säger en annan respondent.

På frågan om hur insatsen kommer påverka kommunens ekonomiska utveckling är samtliga respondenter eniga om att det kommer öka den ekonomiska tillväxten. Man menar att det finns ekonomiska aspekter i detta och att fler arbetade timmar kommer leda till ökad tillväxt i form av ökade skatteintäkter och minskat ekonomiskt bistånd. En respondent förklarar varför det anses viktigt att öka tillväxten med sociala krav i upphandlingarna: *”man kan ju resonera att vi hade ökat den ekonomiska tillväxten utan sociala hänsyn men då blir det en väldigt skev fördelad välfärd inom staden. Det är ju inte den typen av tillväxt vi vill ha, utan en tillväxt där alla är inkluderade. Här handlar det om att bygga underifrån och upp”.*

En nackdel med social hänsyn i offentliga upphandlingar, eller risk som en av respondenterna väljer att benämna det, är den eventuella uppkomsten av *undanträngningseffekter*. Hos en respondent finns en uppfattning om att sociala hänsyn inte säkerligen skapar nya jobb, utan istället skapar s.k. undanträngningseffekter som innebär att personer från de utsatta grupperna kommer tränga undan den reguljära arbetskraften. Respondenten utvecklar sitt svar och förklarar: *”Det kanske är värt att ta dem riskerna, får man in en person under en period på arbetsmarknaden så är det kanske värt det. Den som trängdes undan står väldigt nära sysselsättning redan så jag tror vi gör mycket mer gott än ont, för vi vill absolut inte att det ska bli konkurrens bland arbetstagarna. Konkurrensen skall endast finnas för bolagen, precis som reglerna för upphandling syftar till. Jag menar, det är mer positivt för personen som kom in än vad det är negativt för den som trängdes undan så att säga”.* En annan respondent säger: *”man är nog onödigt rädd för den här effekten. Det finns idag mismatch på arbetsmarknaden och då gäller det att kompetenshöja. Det kommer komma nya jobb i och med till exempel infrastruktursatsningarna i Göteborg. Vi får heller inte glömma bort vad de ökade sociala kraven i upphandlingarna ska leda till för kommunen. Det är inte bara att sänka arbetslösheten bland grupperna utan också*

minska segregationen. Skulle det mot förmodan uppstå en undanträngningseffekt så har vi trots allt uppnått ett av målen med det här och det är att vi lyckats stimulera integration för de här individerna”.

Andra risker eller nackdelar med den här typen av intervention är att det brister i det organisatoriska arbetet med social hänsyn i offentliga upphandlingar hos kommunen. *”Överlag kan man få mycket gott av det här, men vi som arbetar med det här måste vara medvetna om vilka fallgropar som finns på vägen och göra vårt yttersta att inte hamna där i”.* En respondent ser risken att kommunen brister i sin tillsyn och släpper kontakten med individen så fort denne fått ett arbete. Här gäller det att upprätthålla omsorgen och kontrollen att det fungerar för personen på arbetsplatsen. En tjänsteman anser att det kan uppkomma sådana situationer då leverantörerna inte följer de sociala villkoren och att kommunen inte hinner följa upp. *”Det måste vara organiserat och funka i alla led, därför tror jag att stödfunktionen på Upphandlingsbolaget är bra att ha. Vi ska inte tro att det här är en lätt uppgift för leverantörerna och då behöver dem all hjälp som går att få från kommunens sida. Vi ska vägleda och få leverantörerna att lyckas med det här”.* Stödfunktionen skall också hitta sätt som gynnar de små och medelstora företagen, SME-företagen, menar en annan respondent: *”en nackdel kan ju vara att detta slår mot SME-företagen. Vilka möjligheter har dem att delta i upphandlingar när dem samtidigt skall beakta social hänsyn? Det kan vara så att de stora företagen har lättare och större möjligheter att använda social hänsyn för dem har en helt annan volym, både produktionsmässigt men också deras möjligheter till rekrytering”.* En respondent menar att den här typen av insatser på arbetsmarknaden riskerar att ses som *”tillfälliga sysselsättningsmöjligheter för individen”.* Denne berättar att sådana kontrakt som upphandlas oftast gäller ett par år och ställer sig frågan: *”Vad händer med dessa individer efter att kontraktet löpt ut om två eller tre år? Det är en fundering som vi ska ha med oss hela tiden. Samtidigt måste jag också säga att den här perioden som han eller hon arbetat har gjort mycket gott. Vi har fått personen i arbete och det ökar ju möjligheterna att få ett nytt jobb någon annanstans. Jag skulle säga att här har vi ökat integrationen för personen i fråga”.*

Integrationsfrågan är central när respondenterna skall besvara vilka effekter insatsen förväntas få för individerna. *"Det är en fråga om integration och inte bara självförsörjning. Självständighet och ökad delaktighet i samhället är minst lika viktigt som självförsörjning. Det finns så mycket som händer när människor får ett jobb. Bara en sådan sak som att kunna ha möjlighet att flytta och få bostad någon annanstans är positivt."* En ökad integration motiveras också av att individerna kommer utvecklas på ett personligt plan. Man lär sig att komma i tid, kunna arbeta i grupp och sköta sig på en arbetsplats är sådana faktorer som utvecklar individen. *"Att leva ett fritt och självständigt liv utan beroende av offentlig försörjning eller krav på hur man ska leva sina liv, det är en integrationsfråga",* menar en respondent. Det diskuteras också brett om andra faktorer och effekter som förväntas uppkomma. Ökad självkänsla, ökat välstånd och värdighet, bättre hälsa, större möjligheter på arbetsmarknaden och känslan av samhörighet hos individer som insatsen riktas till. *"På det personliga planet finns det jättemycket att vinna på. Får man till stora förändringar kommer de socioekonomiska effekterna bli stora dem med",* menar respondenten. En annan respondent menar att: *"med föräldrar som arbetar blir barnens uppväxtförhållanden betydligt bättre. Det har vi sett vid andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vi kan i tidigt skede motverka en hel del negativa effekter som återspeglar arbetslöshet. Barnen slipper växa upp i fattiga förhållanden men också att vi motverkar att barnen hamnar i kriminalitet, missbruk eller gängtillhörighet. Samma gäller för de prioriterade grupperna, att dem heller inte hamnar där som ett resultat av att ha ett jobb".* En tjänsteman säger avslutningsvis: *"vi har diskuterat många effekter som väntas för individerna, men de här effekterna skall inte bara bedömas för individerna. Jag är helt säker att det förbättrade läget för individen kommer ha stora effekter för samhället i stort. Kommunen vinner varje gång en individ vinner!"*

Slutligen fick respondenterna beskriva vilka faktorer som är viktiga att titta på när man eventuellt skall utvärdera insatsens effekter. Det som mest diskuteras är hur många och vilka personer som kommit i arbete. Det anses också mycket viktigt att se om kostnaderna för arbetslösheten som kommunerna bär på i form av försörjningsstöd minskat. En respondent menar bl.a. att *"försörjningsstödet*

har oftast störst fokus när vi gör arbetsmarknadsinsatser. Det är den kostnad som tyvärr ökar då statens åtgärder har gjort att de personer som tidigare omfattades av arbetslöshetsförsäkringen numera tvingas gå på försörjningsstöd, så budgeten belastas av denna kostnad". En annan kostnad som bör ses över är prisökningar för kommunen, dvs. om leverantörerna överdebiterat tjänsten för att ha anställt personer från dem prioriterade grupperna. En respondent ställer sig frågan: "rent upphandlings- och kontraktsmässigt, har det kostat mer för leverantören vilket innebär att vi i Göteborgs Stad har betalat mer för denna tjänst än vad vi borde gjort om vi inte hade dessa sociala krav? På något vis kommer vi få betala för det här och då måste vi veta var den kostnaden hamnar. Andra faktorer att undersöka är de effekter som är lite svårare att mäta enligt respondenterna, bland annat hälsoeffekterna och integrationen bland individerna.

KAPITEL 7 – ANALYS

7.1. Sysselsättningspolitik

Att den främsta målsättningen är att minska arbetslösheten bland de prioriterade grupperna genom att beakta social hänsyn i offentliga upphandlingar kan förklaras av den roll som statsmakten innehar. Välfärdsteorin och dess skandinaviska välfärdsmodell beskriver just den uppgiften att det krävs en interaktion mellan stat och marknad där det offentliga ingriper för att lösa de problem som alla gånger inte kan lösas individuellt. Målsättning om en minskad arbetslöshet och en ökad sysselsättning kan härledas till den kommunala tillväxten och sysselsättningspolitiken, som utgör en viktig del av den ekonomiska politiken. Det handlar således om en strävan om positiva förändringar i nivån och fördelningen av sysselsättning och inkomst per capita. Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift om att öka den varaktiga sysselsättningen kan återspeglas till det beslut som kommunfullmäktige i Göteborgs Stad tagit, att fler från de prioriterade och utsatta grupperna skall komma in på arbetsmarknaden. Den kompetens som finns bland ungdomar, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning skall tillvaratas som en åtgärd för att bidra till en högre välfärd. Här råder stor förhoppning bland respondenterna att social hänsyn i upphandlingar är ett nytt och mer konkret arbetssätt än andra tidigare arbetsmarknadsinsatser, därför antas också insatsen motsvara sysselsättningspolitikens huvuduppgift i att öka sysselsättningen.

Sysselsättningspolitiken bidrar även till den ekonomiska politiken i den formen att förvärvsarbete är den viktigaste skattebasen i den kommunala ekonomin i form av skatteintäkter. Här kan kommunfullmäktiges sysselsättningspolitik i Göteborgs Stad något generaliserat uppmuntra till högre välfärd på två sätt, nämligen att den hjälper finansieringen av den offentliga sektorn och att den minskar utanförskap. Respondenternas likstämde uppfattning om att den ökade sysselsättningen kan bidra till den ekonomiska utvecklingen i staden kan vara förenlig med att fler arbetstillfällen skapar välstånd i takt med att de beskattningsbara inkomsterna ger en stabilare offentlig ekonomi. Samma gäller de förväntade konsekvenserna av en ökad sysselsättning, nämligen att det

kommer frigöra resurser i den offentliga sektorn eftersom utgifterna för bland annat ekonomiskt bistånd antas minska.

7.2. Kommunens kostnader och ekonomiskt bistånd

Att investera sig ut ur arbetslöshet förväntas bland annat ge en avkastning i form av att utbetalningar av ekonomiskt bistånd minskar i kommunen. Analysen grundar sig främst på att personers behov av ekonomiskt bistånd till största del beror på hur de strukturella faktorerna ser ut i samhället, däribland situationen på arbetsmarknaden. Det svenska välfärdssystemet baseras i stor utsträckning på att ersättningarna skall kompensera för de inkomstbortfall som uppkommer vid arbetslöshet. Ännu tydligare blir kommunens kostnadsminskning när ett ökat beaktande av social hänsyn i offentliga upphandlingar riktas mot ungdomar, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning. Skälet är den koppling som finns mellan förvärvsinkomster och ersättningsnivåer. Dessa grupper har oftast en obefintlig eller svag förankring på arbetsmarknaden och har till skillnad från majoriteten av medborgarna inget gott skydd vid inkomstbortfall i form av statliga, och oftast obligatoriska, socialförsäkringar. Det sämre skyddet vid arbetslöshet tvingar individer från dessa grupper att söka ekonomiskt bistånd hos kommunen för att klara sin försörjning.

7.3. Inkomstskillnader

Det finns enligt intervjurespondenterna en stor oro för den befintliga problematiken med stora inkomstskillnader i kommunen och man menar att ett ökat beaktande av social hänsyn kan vara ett verktyg för att jämna ut inkomsterna. Att fler från de utsatta grupperna kommer i arbete, som enligt den offentliga statistiken, bor i värre drabbade områden som Angered och Östra Göteborg kan jämna ut inkomstskillnaderna. Social hänsyn i offentliga upphandlingar kan i det här sammanhanget motiveras av att kommunen verkar för att jämna ut inkomsterna, en av flera av den skandinaviska välfärdsmodellens uppgifter. Inkomstskillnader förklarar också skillnader i livsvillkor, och när levnadsstandarden är ojämn kan det minska redan utsatta människors chanser till ett kvalitativt liv och begränsa det mänskliga kapitalet. Detta leder oss vidare

in på inkomstutjämnings effekter på individers hälsa. Sverige är traditionellt sett högt placerade på de flesta internationella rankningar för välstånd och hälsa men på senare tid, i takt med att genomsnittsinkomsterna ökat, har dem också blivit mer ojämnt fördelade i befolkningen. Det är tydligt även i Göteborgs Stad precis som den offentliga statistiken visar. Ekonomiska förutsättningar har en stor påverkan på en människas hälsa. Oavsett socioekonomisk tillhörighet förbättras hälsan gradvis med stigande inkomst.

7.4. Marginalisering, utanförskap och segregation

De diskussioner som uppstod i intervjuerna visar på att en ökad sysselsättning inte är det enda att uppnå i Göteborgs Stad med ett ökat beaktande av social hänsyn, här vill man att effekter på individnivå ska bli stora. Man förväntar sig en större integration, minskat utanförskap och marginalisering och motverka att barn far illa. Det finns starka skäl att offentlig sektor med sociala krav i upphandlingarna använder sin köpkraft för att uppnå sociala mål i samhället. De internationella erfarenheterna av upphandling med social hänsyn motiverar svenska myndigheter, kommuner och landsting att kunna göra stora skillnader i förhållande till olika sociala mål.

Varaktigt arbetslösa med försörjningsstöd betraktas som utestängda eller partiellt inkluderade i en marginaliserad ställning vid sidan av. Som teorin skildrar är personer, som är marginaliserade och partiellt inkluderade i en socioekonomisk tillhörighet, underprivilegerade och att det finns en varaktig risk för dessa att hamna i utkanten av arbetsmarknaden eller ställas helt utanför. Detta leder oss in på de förväntade konsekvenserna av ett ökat beaktande av social hänsyn, nämligen att man vill se ett minskat utanförskap. Utanförskap handlar om just arbetslöshet, segregation och den ekonomiska utsattheten och där individen är utestängd från arbetsmarknaden. Att motarbeta utanförskap blir således en bekämpning av att människor står utan förvärvsarbete och därmed erhåller ersättning från kommunala bidragssystem. Utanförskapet tynger inte bara individen i form av marginalisering och segregation, utan samhället i stort eftersom värdefull produktion och skatteintäkter går förlorade.

En hållbar högre sysselsättning, som man vill uppnå med social hänsyn i offentliga upphandlingar, genom minskat utanförskap leder följaktligen till ökad välfärd.

7.5. Hälsoperspektivet

Som tidigare analyserat, har livsvillkoren inverkan på hälsan och där tidigare studier konstaterar att den försämrade ekonomiska situationen i samband med arbetslöshet riskerar att leda till negativ stress och ångest bland individerna. Som arbetslös förlorar man även bland annat sociala kontakter, status, tidsstruktur och regelbunden aktivitet, vilka kan vara viktiga faktorer för en människas välbefinnande. Respondenterna förväntar sig inte bara en ökad sysselsättning bland dessa prioriterade grupper, utan ser också det mervärde i form av ökad hälsa för individen med ett arbete. Förr var hälsa mest en angelägenhet för individen själv men på senare tid finns en större enighet om att hälsa framförallt påverkas av sociala bestämningsfaktorer, såsom sysselsättning och delaktighet, och därför blivit en viktig fråga för hela samhället. Även om biologiska skillnader kan påverka hälsoutfallet utgör det bara en marginell förklaring till skillnaderna som finns mellan olika grupper i samhället. Däremot är det framförallt strukturer och processer i samhället som skapar dessa skillnader i hälsa. Social hänsyn i upphandlingarna förväntas vara den påverkande faktorn som bidrar till en positiv och jämlik hälsoutveckling.

I vidare mening är det också av stor vikt för folkhälsoutvecklingen att barn får förutsättningar för god hälsa och goda levnadsförhållanden. I tidigare studier som påvisar en ansträngande situation för den vuxne som orsakas av arbetslöshet, finns skäl att tro att barnen till arbetslösa föräldrar påverkas. En av intervjurespondenterna menade att arbetsmarknadspolitiska åtgärder i ett tidigt skede kan motverka de negativa effekterna som återspeglar arbetslöshet. Bland annat är risken för fattigdom i genomsnitt fem gånger högre för barn i ett arbetslöst hushåll än för barn i allmänhet. Forskning bekräftar att arbetslöshet bland vuxna i hushållet påverkar skolgång och en rad andra utfall negativt på både kort och lång sikt. En försämrad familjeekonomi, stress och påfrestningar

inverkar negativt på barnen och därför bör åtgärder riktas för att långsiktigt stötta utsatta familjer där arbetslöshet innebär en kraftig försämring av hushållets ekonomi, då ekonomiskt bistånd och arbetslöshetsförsäkringar inte kompenserar fullt ut för inkomstbortfallet.

7.6. Anbudsgivarna och en förändrad affärskultur

En annan uppfattning om vilka mål social hänsyn i upphandlingarna kan uppnå är hur näringslivet påverkas av de nya upphandlingsförfarandena. Studiens resultat påvisar en uppfattning att bekämpning av arbetslöshet inte görs endast av kommunen eller arbetsförmedlingar, utan man påverkar även näringslivet att beakta socialt ansvar genom det samarbete som uppstår mellan upphandlande myndighet och det privata näringslivet. De nya upphandlingssätten kan ändra arbetssättet hos leverantören då dem i högre utsträckning än tidigare börjar jobba med etik och jämställdhet. På så sätt kan sociala klausuler i upphandlingarna, som Frostensson och Sjöström (2012) beskriver, bidra till att förändra den lokala affärskulturen. Den positiva effekt som enligt tidigare forskning uppkommer avser utvecklingen av samarbetsformer mellan upphandlande myndighet, sociala företag och det privata näringslivet och om hur den ömsesidiga nyttan skapas. Det kan medföra att de lokala företagen inkorporerar pro-sociala värderingar och beteenden i sin företagskultur.

7.7. Undanträngningseffekter

Det finns en uppfattning bland respondenter att undanträngningseffekter kan uppstå när man beaktar social hänsyn i offentliga upphandlingar. Tidigare studier visar att det finns en uppenbar risk att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan tränga undan reguljär arbetskraft, och ge plats till subventionerade anställningar av arbetslösa (Calmfors m.fl. 2002, s.16f). Studier visar samtidigt att det kan finnas ett värde i att undanträngningseffekter uppstår om man uppnår andra samhällliga mål (ibid). En annan respondent menade att det är risker man är redo att ta för att få in människor som står långt ifrån arbetsmarknaden, samtidigt som man tränger undan personer med nära förankring till arbetsmarknaden, för att uppnå andra sociala mål som integration

och minskat utanförskap. Dock finns föreställningar om att detta inte är något större problem då Göteborgs Stad står inför stora infrastruktuursatsningar i framtiden och att nya jobb kommer att skapas.

7.8. Marknadshinder och dyrare anbud

Ett annat problemområde som kan förekomma vid social hänsyn i upphandlingar är marknadshinder för vissa företag, enligt respondenterna. Diskussionen lyder gällande hur beaktande av social hänsyn kan slå mot de små- och medelstora företagen och hur dem missgynnas i skuggan av de stora företagen som har större produktionsvolym och helt andra rekryteringsförutsättningar. Frostensson och Sjöströms utredningsrapport (2012) påvisar just den problematiken att denna typ av styrmedel i upphandlingar kan leda till marknadshinder för företag, utan att gå in närmare på vilket sätt. Samma rapport bekräftar den uppfattning som finns bland respondenterna huruvida kostnaderna för anbuden ökar, därför att det finns en kostnadsaspekt kopplat till användandet av offentlig upphandling som styrmedel. Respondenter ställer sig frågan om anbudsgivarna överdebiterat för tjänsten för att beakta sociala krav och därmed leder till prisökningar för kommunen.

7.9. Övervakningsproblematik

En annan risk som kan förekomma är att det brister i det organisatoriska arbetet med social hänsyn i offentliga upphandlingar i kommunen. Den här typen av övervakningsproblematik kan uppstå vid granskningen av efterlevnaden av sociala krav. Respondenter påpekar risken av att kommunen eller upphandlande myndighet brister i sin tillsyn om leverantörerna följer de sociala kraven. Social hänsyn i offentlig upphandling skall inte bara indikeras som en aktivitet med positiva och negativa konsekvenser knutna till den enskilda affären, utan avser också den upphandlande aktörens förmåga att bygga nätverk och relationer till gagn för social utveckling. Att Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget inrättat en stödfunktion ger å andra sidan en optimistisk inställning att övervakningsproblematiken kan övervinnas.

7.10. Effektutvärdering

"Jag skulle vilja påstå att det här kommer ge en ringar på vattnet-effekt. Ökad sysselsättning ger positiva effekter på många plan. Först kommer vi se en minskning av bidrag, sen får vi in mer skatt från dem som fått jobb. Sen alla andra effekter som uppkommer hos individerna och deras omgivning, det blir som en stor god cirkel med massa effekter. Visst, den här insatsen är främst till för att minska arbetslösheten bland prioriterade grupper som det står i budgeten men jag vill ändå säga att det här är ett sätt att använda pengarna vid upphandling för att främja andra samhällsliga mål", sade en respondent på frågan om vilka effekter som kan förväntas uppstå i Göteborgs Stad. Som det står beskrivet i teoriavsnittet tar inte samhällsekonomiska utvärderingar hänsyn till bara de ekonomiska vinsterna och förlusterna av en insats, utan här tittar man även på de individuella nyttorna i vidare mening. Nämnvärt är också att de individuella nyttorna som kan uppkomma med denna arbetsmarknadsinsats bäst kan bedömas utifrån en jämförelse mellan en grupp som tar del av insatsen, behandlingsgrupp, och en kontrollgrupp som inte tagit del av insatsen.

Effektutvärdering har sin utgångspunkt i att bevisa ett orsakssamband mellan en insats och en förändring av ett tillstånd man försökt påverka. Med ett ökat beaktande av social hänsyn i offentliga upphandlingar vill man påverka arbetsmarknadssituationen för grupperna ungdomar, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning. Det framgår tydligt i både Göteborgs Stads budget men också respondenternas svar på vad den främsta målsättningen är. En ökad sysselsättning och låg arbetslöshet för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden anses som övergripande målsättning, precis som arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall resultera i. Den här typen av insats på arbetsmarknaden kan bli tydlig med hjälp av interventionsteorin, som beskriver förväntade relationer mellan resursinsats, aktiviteter, prestationer och effekter. Effekterna representerar sålunda de uppställda målen, med andra ord det man förväntar sig skall hända på grund av insatserna. Den här typen av utvärdering är en viktig faktor för att öka effektiviteten och skapa ett bra beslutsunderlag inom det politiskt-administrativa området. Eftersom resultatet i denna studie konstaterar en bredare diskussion i vilka effekter som kan förväntas uppstå, och

som inte enbart antar en ökad sysselsättning bland de prioriterade grupperna, leder detta oss vidare in på bieffektsmodellen.

Bieffektsmodellen har sin grund i måluppfyllelsemodellen men omsätter även andra sidoeffekter av en insats, med andra ord att modellen lokaliserar alla effekter, både förutsedda som oförutsedda och avsedda som oavsedda. Det tåls att upprepa att huvudeffekten av att beakta social hänsyn i offentliga upphandlingar är att öka sysselsättningen bland ungdomar, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning. Det är ett sådant resultat som beslutsfattarna primärt och medvetet önskar uppnå och som interventionen, eller insatsen i vardaglig mening, indirekt och delvis skall bidra till. Vidare är en ökad sysselsättning bland dessa grupper positivt värderade och förutsedda i den institutionaliserade arbetsmarknadsinsatsen. Samtidigt finns en uppfattning om att offentliga ingrepp kan orsaka andra effekter än de avsedda, både positiva och negativa bieffekter, som inträffar utanför området för avsedda huvudeffekter.

Respondenterna menar att förutom en ökad sysselsättning kommer social hänsyn i offentliga upphandlingar förväntas ge uppkomst av positiv bieffekt i form av att kommunens kostnader för försörjningsstöd antas minska. En annan ekonomisk aspekt som kan beröras av en positiv bieffekt är de ökade skatteintäkterna som ett resultat av att fler förvärvsarbetar, och som på sikt kan ge en stabilare offentlig ekonomi. Vidare antas ökad sysselsättning bland individer från utsatta grupper och områden i Göteborgs Stad ge utjämning av inkomster, en positiv sidoeffekt.

De individuella nyttorna som förväntas förekomma med en ökad sysselsättning bland prioriterade grupper kan bli stora och i en bieffektsmodell antas dessa nyttor bedömas som positiva bieffekter. Dessa positiva bieffekter kan vara minskad marginalisering, ökad integration och minskat utanförskap. Här kan också positiva bieffekter vara en ökad hälsa bland individerna och att barnens uppväxtförhållanden förbättras. En annan positiv effekt som kan uppstå och som framgår i resultatdiskussionen är det eventuellt förändrade arbetssättet hos leverantörerna. Det finns en uppfattning om att leverantörerna inkorporerar

pro-sociala värderingar och beteenden i sin företagskultur, och därmed antas bieffektmodellen omfattas av ytterligare en positiv bieffekt.

Till de negativa bieffekterna hör bland annat undanträngningseffekter, som är en uppenbar risk vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Samtidigt kan diskuteras att undanträngningseffekter kan betraktas som en positiv bieffekt, motiverat att det finns ett värde i att långtidsarbetslösa eller personer som står långt ifrån arbetsmarknaden kommer i sysselsättning och tränger undan personer med redan nära förankring till arbetsmarknaden, och därmed att insatsen uppnår andra samhällliga mål som minskad marginalisering och ökad integration. Andra bieffekter som kan uppstå och som är viktiga att ta med i beräkningarna är huruvida konkurrensen förhåller sig bland leverantörerna. Både i den tidigare forskningen och i respondenternas svar finns en uppfattning om att sociala hänsyn i upphandlingsförfarandet kan slå hårt mot små- och medelstora företag, och därmed utgör ett marknadshinder. Marknadshinder tillsammans med eventuellt dyrare anbud i form av överdebiteringar kan ses som negativa bieffekter, där det senare leder till prisökningar för kommunen än om sociala krav inte beaktats. Slutligen vill studiens författare klargöra att övervakningsproblematiken som kan uppstå gällande uppföljning och kontroll av leverantörernas efterlevnad av sociala krav inte kunnat kopplas som en negativ bieffekt i relation till huvudeffekten, utan är ett problemområde som bör behandlas som en separat kategori, dels för att det är ett problemområde på den organisatoriska nivån och dels för att det inte finns någon orsak-verkan samband mellan arbetsmarknadsinsats och den här typen av effekt.

KAPITEL 8 – SLUTSATSER

Studiens författare vill inledningsvis förtydliga att den här studien utgår från ett ex-ante perspektiv och att de förväntade effekterna som kan uppstå när man beaktar social hänsyn i offentliga upphandlingar i Göteborgs Stad skall bedömas som antaganden. Vidare presenteras också det underlag som stödorganisationen på Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget kan använda sig av i form av en utvärderingsmodell, som anses vara lämplig vid den här typen av offentlig intervention, närmare bestämt bieffektsmodell vid utvärdering.

Vilka effekter kan förväntas uppstå i Göteborgs stad som ett resultat av att social hänsyn beaktas i offentliga upphandlingar?

Effekterna av att beakta social hänsyn i offentliga upphandlingar förväntas inte enbart bestå av ekonomiska aspekter på kommunal nivå, utan kan ha betydande effekter för individerna. Det kan heller inte säkerställas att det enbart uppkommer positiva effekter med den här typen av arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Nedan presenteras både de positiva och negativa förväntade effekterna vid beaktande av sociala krav i upphandlingar.

Främst antas denna arbetsmarknadsinsats bidra till en ökad nettosysselsättning i kommunen, vilket också är målsättningen med insatsen. Med en ökad sysselsättning bland dessa grupper antas även de kommunala kostnaderna för ekonomiskt bistånd minska i form av minskat försörjningsstöd. Här kan även tilläggas att om fler från de utsatta grupperna kommer i arbete och därmed slutar uppbära försörjningsstöd kan det antas att utrednings- och personalkostnaderna som satsas per invånare minskar. Uppskattningsvis väntas också skatteintäkterna öka, och i takt med att de beskattningsbara inkomsterna ger en stabilare offentlig ekonomi. Inkomstskillnaderna i Göteborgs Stad är en annan ekonomisk aspekt som väntas främjas av ett ökat beaktande av social hänsyn.

Till de förväntade effekterna på individnivå tillräknas de effekter som uppstår när en person kommer i arbete. Minskad marginalisering, ökad integration och minskat utanförskap är effekter att vänta för ungdomar, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning och som idag på grund av arbetslöshet uppbär försörjningsstöd. Från att vara arbetslös och uppbära försörjningsstöd och istället hamna i sysselsättning förutsätter att individens hälsotillstånd förbättras. Hälsoutvecklingen innefattar även barnen i samhället, och en ökad sysselsättning bland arbetslösa föräldrar, kan motverka de negativa effekterna för barnen som återspeglas av arbetslöshet. Med försiktighet kan antas att en förbättrad familjeekonomi ger barnen förutsättningar för god hälsa och goda levnadsförhållanden, och därmed minimerar riskerna att barnen hamnar i fattigdom.

Förutom att Göteborgs Stad kan komma att betraktas som en attraktiv kommun kan både kommunen och företagen öka sin goodwill genom att förbättra sitt rykte gentemot kunder och bland sina anställda. En ökad goodwill inom organisationerna kan ha stor betydelse för både kommunen och leverantören rörande rekrytering och behållning av personal och troligen ha inverkan på personalens moral, lojalitet och produktivitet. Sociala hänsyn i offentliga upphandlingar kan även påverka näringslivet och deras arbetsätt. Det avser den utveckling av samarbetsformer mellan upphandlande myndighet och de privata anbudsgivarna och som kan medföra att de lokala företagen i större utsträckning inkorporerar pro-sociala värderingar och beteenden i sin företagskultur.

Till de mest diskuterade förhållandena vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder är risken för uppkomst av undanträngningseffekter. Samma gäller för denna insats i Göteborgs Stad, att personer som står utanför eller långt ifrån arbetsmarknaden tränger undan den ordinarie arbetskraften. Som diskussionerna lyder under analyskapitlet kan undanträngningseffekter som ett resultat av att sociala krav ställs i upphandlingar, både anses som negativ och positiv bieffekt.

Social hänsyn i offentliga upphandlingar kan föranleda att det missgynnar små- och medelstora företag att konkurrera med de större, en negativ effekt ur ett

konkurrensperspektiv. Överdebitering av tjänster från anbudsgivarna för att beakta sociala krav och som leder till prisökningar för kommunen kan också räknas till de negativa effekter som kan uppstå för Göteborgs Stad.

Vilken utvärderingsmodell kan användas för att mäta effekter som uppstår vid beaktande av sociala hänsyn i offentliga upphandlingar?

Som tidigare analysavsnitt påvisar, diskuteras både ekonomiska aspekter och individuella nyttor vid beaktande av social hänsyn i offentliga upphandlingar. Eftersom studiens resultat visar på andra förväntade effekter än bara ökad sysselsättning bland de prioriterade grupperna, har studiens författare motiverats att ge underlag för utvärdering åt uppdragsgivarna på Upphandlingsbolaget utifrån bieffektsmodellen. Dels för att offentliga interventioner alltid får bieffekter och dels för att modellen är en utvidgad version av måluppfyllelsemodellen som även omsätter sidoeffekter, både förutsedda som oförutsedda, avsedda som oavsedda.

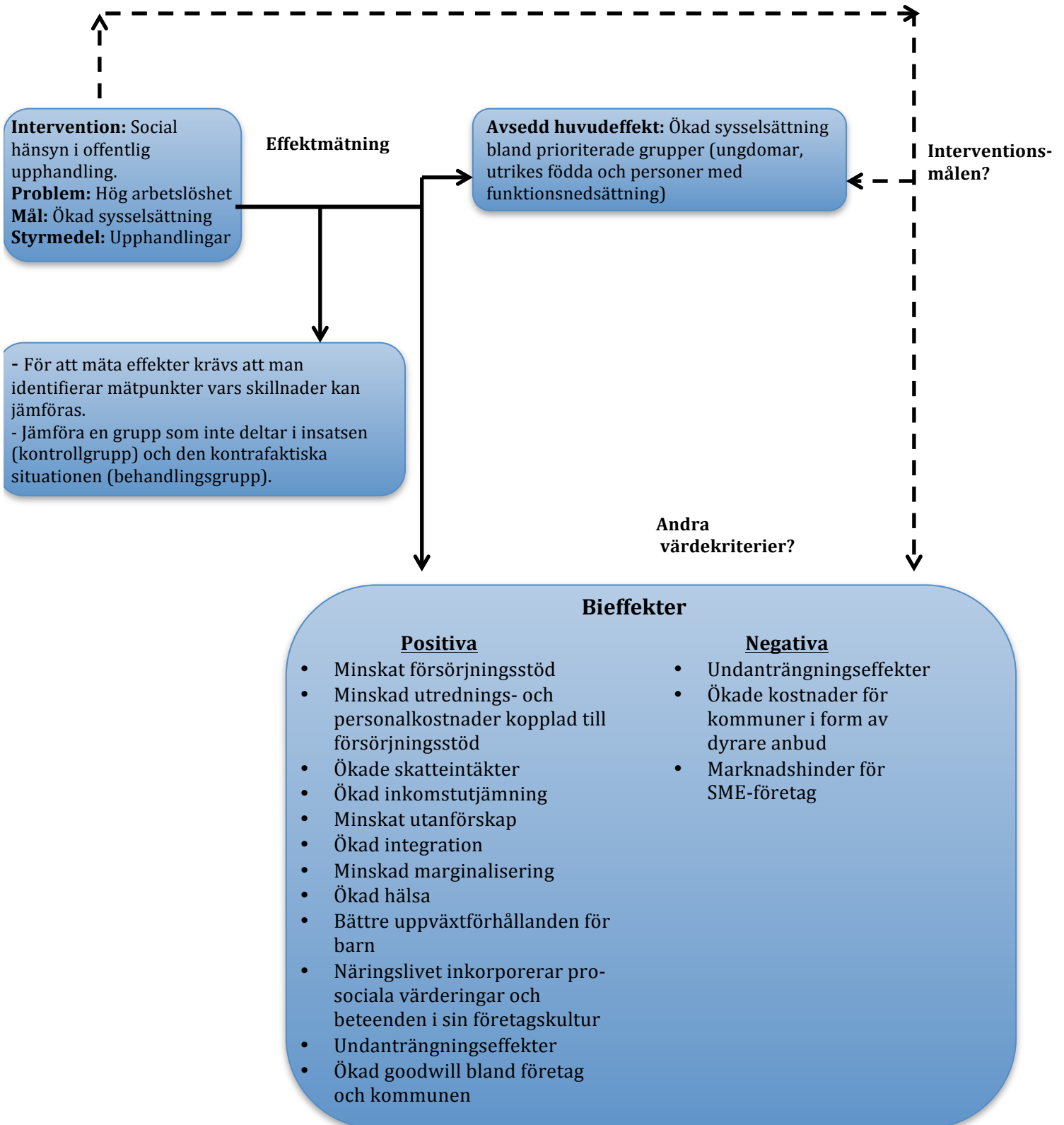
Innan modellen presenteras i en figur är det relevant att redogöra de olika effekterna, huvudeffekt och de positiva- och negativa bieffekterna, och hur dessa effekter kan illustreras i bieffektsmodellen. Huvudeffekten med den arbetsmarknadsinsats som kommunfullmäktige beslutat om antas bli en ökad sysselsättning bland ungdomar, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning. Till de positiva bieffekterna tillräknas minskade utbetalningar av försörjningsstöd, minskade utrednings- och personalkostnader kopplade till försörjningsstöd, ökade skatteintäkter och inkomstutjämning. Hit hör också de individuella nyttorna gällande minskat utanförskap, ökad integration och minskad marginalisering samt ökad hälsa och bättre uppväxtförhållanden för barn. En annan positiv bieffekt kan vara att näringslivet inkorporerar pro-sociala värderingar och beteenden i sin företagskultur.

Negativa bieffekter antas bli undanträngningseffekter, ökade kostnader för kommuner i form av dyrare anbudspriser samt marknadshinder för SME-företag.

Dessa effekter läggs in i bieffektsmodellen på nästa sida för att exemplifiera hur en effektutvärdering kan genomföras vid önskad tidpunkt, dock ska det nämnas att dessa effekter inte nödvändigtvis är de effekter som uppstått när effektutvärderingen genomförs i Göteborgs Stad vid senare tillfälle.

Bieffektsmodellen vid utvärdering

I vilken grad stämmer resultaten överens med interventionsmålen?



Vidare forskning

Ett för oss uppenbart forskningsämne framöver är att genomföra en ex post effektutvärdering av att beakta social hänsyn i offentliga upphandlingar i Göteborgs Stad. En sådan analys bör omfatta den samhällsekonomiska effektiviteten av den här typen av arbetsmarknadsinsats. Vad kostade insatsen, och vad gav den tillbaka. En annan intressant del är att titta på är kostnadsaspekten som följer med sociala krav i upphandlingar. Man bör titta på vilket sätt och hur mycket kommunen betalat för denna arbetsmarknadsinsats. Kostnadsaspekten kan också studeras enbart utifrån leverantörernas anbud vid social hänsyn i upphandlingarna. Har dem inte debiterat för att ta sociala krav eller hur mycket i sådana fall. Viktigt kan också vara att undersöka om det finns skillnader mellan vilken typ av företag som beaktar sociala krav, och om konkurrensen mellan företagen påverkats av insatsen. Syftet kan vara att se skillnaden mellan SME-företag och stora företag.

Ett annat område att utforska är de socioekonomiska effekterna av att hamna i arbete genom sociala hänsyn i upphandlingar. En sådan studie bör lägga fokus på individen och dennes förbättrade situation i relation till kommunens kostnader att ställa sociala krav. I en sådan studie bör man jämföra individernas situation innan och efter dem kommit i arbete gällande ekonomisk situation, utanförskap, integrationsfrågan och hälsa.

KÄLLFÖRTECKNING

Litteratur

- Andersen, E., (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge Polity
- Bergman, M., Indén, T., Lundberg, S., Madell, T., (2011), *Offentlig upphandling - på rätt sätt och till rätt pris*, Studentlitteratur AB, Lund
- Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB.
- Ejvegård, R. (2009) *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur
- Forss, K., (2007), *Utvärdering som hantverk*, Studentlitteratur, Pozkal: Polen
- Holme, I.M., Solvang, B.K., (2010), *Forskningsmetodik*, Studentlitteratur AB, Lund
- Jansson, L., (2013), *En chans att göra skillnad – kommunernas ansvar för invandring, arbete och företagande*, Ekerlids förlag, Stockholm
- Karlsson, L. B., Kuusela, K., Rantakeisu, U., (2013), *Utsatthet, marginalisering och utanförskap*, Studentlitteratur AB, Lund
- Larsen, A. K., (2007), *Metod helt enkelt*, Gleerups Utbildning AB, Malmö
- Lagergren, M., Batljan, I., Zavisic, S., (1997), *Välfärden och samhällsekonomin*, Nordstedts Tryckeri AB, Stockholm
- Patel, R., Davidson, B., (2011), *Forskningsmetodikens grunder*, Studentlitteratur AB, Lund
- Pedersen, K., (2011), *Upphandlingens grunder: En introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*, Stockholm: Jure
- Vedung, E., (2009), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur AB, Lund
- Vestman, O. K., (2011), *Utvärderandets konst*, Studentlitteratur AB, Lund

Rapporter

- Ahlberg, K., Bruun, N., (2010), *Upphandling och arbete i EU*, Svenska studier för europolitiska studier (Sieps), EO Grafiska AB, Stockholm
- AEA-rapport, (2013), *Arbetslöshetsrapporten*, Akademikernas A-kassa, Stockholm

Arbetsmarknadsutskottet 2011:12, (2011), *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna*, Riksdagstryckeriet, Stockholm

Backhans, M., Lundin, A., Hemmingsson, T., (2011), *Arbetslöshet och psykisk ohälsa – två kohortstudier*, Karolinska Institutets folkhälsoakademi, Stockholm

Callerstig, A. C., Jalakas, A., (2012), *Upphandling eller nerköp?*, Europeiska socialfonden, Arbetsmiljöforum i Sverige AB

Calmfors, L., Forslund, A., Hemström, M., (2002), *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala

Eliason, M., Lundborg, P., Vikström, J., (2011), *Massuppsägningar, arbetslöshet och sjuklighet*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala

Erridge, A., (2007), *Public procurement, public value and The Northern Ireland Unemployment Pilot Project*, Public Administration

Europeiska kommissionen Rapport 2011, *Socialt ansvarsfull upphandling – en handledning till sociala hänsyn i offentliga upphandlingar*, Europeiska kommissionen, Luxemburg

ESV 2006:8, (2006), *Effektutvärdering- att välja upplägg*, Ekonomistyrningsverket, Edita Sverige AB, Stockholm

Falkstedt, D., Hemmingsson, T., (2011), *Hälsokonsekvenser av arbetslöshet, personalneddragningar och arbetsbelastning relaterade till ekonomisk nedgång- kunskapsöversikt*, Karolinska institutet, Stockholm

Fjertorp, J., Larsson, R.G., Mattisson, O., (2012), *Kommunal tillväxt: konsten att hantera lokala förutsättningar*, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige

Forslund, A., Holmlund, B., (2003), *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala

Fohlstedt, E., (2012), *Funktionsnedsättning och arbete*, Sveriges Kommuner och Landsting, LTAB, Stockholm

Frenander, C., Råsmar, S., (2012), *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentliga upphandlingar*, Konkurrensverket, Stockholm

Frostensson, M., Sjöström, E., (2012), *Social krav som styrmedel i offentlig upphandling- en forskningsöversikt*

Fryksdahl, A., De Jonge, M., (2012), *Upphandlingsreglerna – en introduktion*, Konkurrensverket, Stockholm

Gerard, M., Valsamis, D., Van der Beken, W., (2012), *Why invest in employment? – A study on the cost of unemployment*, European federation for services to individuals (EFSI), Bryssel

Göteborgs Stad Delrapport 2014, *Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg*, Social resursförvaltning, Göteborg

Handisam, (2013), *Hur är läget 2013? – Uppföljning av funktionshinderspolitiken*, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Johanneshov

Handisam, (2012), *Funktionsnedsättning och arbetsmarknad*, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Johanneshov

ISF 2011:14 – Inspektionen för socialförsäkringen, (2011), *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*, Stockholm

Liljegren, L., Mörk, E., (2011), *Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala

LO-rapport, (2013), *Behövs: en utbildningspolitik för ungas etablering på arbetsmarknaden*, Landsorganisationen i Sverige, LO-Tryckeriet, Stockholm

Lundin, A., Hemmingsson, T., (2013), *Prediktorer för arbetslöshet och förtidspension*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala

McCrudden, C., (2004), *Using public procurement to achieve social outcomes*, Natural Resources forum, USA: Malden

Mörk, E., Sjögren, A., Svaleryd, H., (2014), *Blir barn sjuka när föräldrarna blir arbetslösa?*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala

Palmer, E., Pettersson, T., (2010), *Enkelt och effektivt - en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Elanders Sverige AB, Stockholm

Petkoski, D., Twose, N., (2003), *Public policy for social responsibility*, WBI (World Bank Institute).

Rowlingson, K., (2011), *Does income inequality cause health and social problems?*, www.jrf.org.uk, Joseph Rowntree Foundation

SCB 2008 – Statistiska centralbyrån, *Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden*, 4:e kvartalet 2008, Örebro

SKL Rapport 2005, (2005), *Tillväxtens mekanismer*, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm

SKL Rapport 2007, (2007), *En effektiv arbetsmarknadspolitik! – Hur kan arbetsmarknadspolitiken styras och samordnas för att fungera bättre lokalt?*, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm

Socialstyrelsen 2012:2, (2012), *Tillståndet och utvecklingen inom hälso-och sjukvård och socialtjänst*, Socialstyrelsen

SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling: slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010*, Stockholm: Elanders Sverige AB

SOU 2011:57, *Välfärdens finansiering och fördelning*, Stockholm

SOU 2010:88, *Vägen till arbete- arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Stockholm, Elanders Sverige AB

Sundén, A., Andersen, T. M., Roine, J., (2014), *Hur får vi råd med välfärden?*, Konjunkturrådets rapport 2014, SNS Förlag, Stockholm

Tegsjö, B., (2005), *Fokus på arbetsmarknad och utbildning*, Statistiska centralbyrån, Stockholm

Tillväxtanalys 2014:01, *Vad kan vi lära oss av effektstudier?*, (2014), Stockholm

Tillväxtverket 2011, *Samhälleliga mål med upphandling som medel*, Europeiska socialfonden, Temagrupp Entreprenörskap & företagande, Stockholm

TCO 2011 – Tjänstemännens centralorganisation (2011), *Välfärden – bra välfärd för en bra livsfärd*, Kongressrapport, CM Gruppen, Stockholm

WHO-rapport 2008, (2008), *Closing the gap in a generation*, World Health Organization, Geneva

Wilkinson, R., Pickett, K., (2009), *The spirit level- why more equal societies almost always do better*, London

Elektroniska källor

Budget 2014 Göteborgs Stad, www.goteborg.se

Socialstyrelsens hemsida, www.socialstyrelsen.se

Bilaga 1. Intervjuschema

1. Beskriv gärna din befattning.
2. Vilken anknytning har Din organisation/verksamhet till insatsen att social hänsyn skall tas i offentliga upphandlingar?
3. Vad är målsättningen med insatsen?
4. Tycker Du att social hänsyn i offentliga upphandlingar är lämpligt för att uppnå samhällsmål?
5. Varför är det viktigt att fler från just dessa prioriterade och utsatta grupper kommer in på arbetsmarknaden?
6. Hur skiljer sig denna insats från andra arbetsmarknadsinsatser för dessa grupper?
7. Varför är det viktigt för Göteborgs Stad att genomföra denna insats?
8. Vilka effekter kan förväntas uppstå på kommunal nivå när man beaktar social hänsyn?
9. Hur kan denna insats bidra till den ekonomiska tillväxten i Göteborgs Stad? Vad kan det här innebära för den ekonomiska utvecklingen?
10. Vilka nackdelar kan finnas med att beakta social hänsyn som en arbetsmarknadsinsats?
11. Finns det risk att istället för ökad sysselsättning att det uppstår en undanträngningseffekt där den ordinarie sysselsättningen förbises? Och hur ser man på det?
12. Bortsett från ökad sysselsättning bland dessa grupper, vilka effekter kan förväntas uppstå på individnivå när man beaktar social hänsyn?
13. Vilka faktorer anser Du är viktiga att titta på när man eventuellt ska utvärdera insatsens effekter om några år?