

**Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, HT 2015**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Frida Vernby

Helena Fridh

Handledare: Emma Ek Österberg

Examinator: Rolf Solli

# Social hänsyn

- En studie om hur socialpolitiska mål översätts till sociala krav i offentlig upphandling



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**

## Sammanfattning

Offentlig upphandling kan utgöra ett kraftfullt redskap för att uppnå socialpolitiska mål, såsom ökad sysselsättning bland grupper som står långt från arbetsmarknaden, genom att social hänsyn beaktas vid offentliga upphandlingar. Forskningslitteraturen och myndigheters kunskap inom området är dock bristfällig. Resurserna som går till offentlig upphandling skulle kunna användas på ett mer effektivt sätt om kunskapsläget vore mer utvecklat. Detta skäl motiverar studiens syfte som är att vidareutveckla kunskapen om offentlig upphandling som ett styrinstrument för att nå socialpolitiska mål. För att uppfylla syftet studerades EU-direktiv, LOU, kommunala upphandlingspolicys, styrdokument och upphandlingar där sociala krav ställts, genom en kvalitativ textanalys. Empirin kategoriserades därefter med ett analysverktyg som åskådliggör översättningsprocessen i fyra faser. Det gjordes för att skapa förståelse för hur ett socialpolitiskt mål översätts och anpassas då det färdas från EU till lokala aktörer. Genom granskning av lokala aktörers styrdokument visar studien att de lokala aktörerna i stort sett prioriterade samma grupper. Det konstateras också att de sociala kraven är alltför vaga till sin karaktär vilket resulterar i att vissa grupper som står långt från arbetsmarknaden exkluderas. Ambitionen om att inkludera samtliga grupper tycks därför vara högre än vad kraven faktiskt visar. En andra slutsats som dras är att det kan finnas en undanträngningseffekt genom kravuppställning av prioriterad målgrupp. Därmed finns en risk för att målet om ökad sysselsättning bland utsatta grupper endast delvis uppfylls. En tredje slutsats är att social hänsyn kan bidra till att gynna den lokala affärskulturen genom att ställa krav på anställning av bosatta i närområdet.

## Nyckelord

Offentlig upphandling, social hänsyn, socialpolitiska mål, sysselsättning, översättning, institutionell teori.

# Innehållsförteckning

<b>I Inledning.....</b>	<b>4</b>
1.1 STYRNING GENOM SOCIALA KRAV I OFFENTLIG UPPHANDLING .....	4
1.2 TIDIGARE FORSKNING .....	6
1.3 PROBLEMFÖRMULERING, SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING .....	6
<b>2 Teoretisk referensram .....</b>	<b>8</b>
2.1 INSTITUTIONELL TEORI .....	8
2.2 SKANDINAVISK INSTITUTIONELL TEORI .....	9
2.2.1 Översättning .....	9
2.2.2 Översättning som en fyrfas-process .....	10
<b>3 Metod .....</b>	<b>13</b>
3.1 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT .....	13
3.2 VAL AV METOD .....	14
3.3 INSAMLING AV EMPIRI .....	14
3.4 BEARBETNING OCH TOLKNING AV MATERIAL .....	18
<b>4 Empiri och analys.....</b>	<b>20</b>
4.1 EU OCH NATIONELL NIVÅ - EMPIRI .....	20
4.1.1 EU-nivå .....	20
4.1.2 Nationell nivå .....	22
4.2 EU OCH NATIONELL NIVÅ - ANALYS .....	24
4.2.1 Fas 1 - Frikoppling av EU:s mål och direktiv .....	25
4.2.2 Fas 2 - Förpackning på nationell nivå .....	26
4.3 LOKAL NIVÅ - EMPIRI .....	27
4.3.1 Göteborgs Stad .....	27
4.3.2 Malmö Stad .....	32
4.3.3 Örebro Kommun .....	33
4.4 LOKAL NIVÅ - ANALYS .....	34
4.4.1 Fas 3 - Uppackning på lokal nivå .....	35
4.4.2 Fas 4 - Vidare spridning av sociala mål .....	37
<b>5 Resultatdiskussion och slutsater.....</b>	<b>39</b>
5.1 SKILJELINJE MELLAN STYRDOKUMENT OCH SOCIALA KRAV .....	39
5.2 UN DANTRÄGNINGSEFFEKT .....	40
5.3 LOKALT FRÄMJANDE .....	41
5.4 VIDARE FORSKNING .....	42
<b>Referenser.....</b>	<b>44</b>

# I Inledning

I första kapitlet uppges att offentlig upphandling kan användas som styrinstrument för att uppnå socialpolitiska mål. Tidigare forskning inom området följer, och kapitlet avslutas med problemformulering, syfte, och frågeställning som tar avstamp i forskningslitteraturen. Dessutom ges en kort presentation av vilken teoretisk referensram och empiri som använts.

## I.1 Styrning genom sociala krav i offentlig upphandling

Svenska kommuner och landsting upphandlar varje år för ungefär 500–600 miljarder kronor utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU). Dessutom står EU:s offentliga myndigheter för en konsumtion som motsvarar hela 17 procent av unionens BNP.<sup>1</sup> Med inköp av denna storlek är det inte svårt att förstå att sociala krav vid upphandling kan utgöra ett kraftfullt redskap för att uppnå socialpolitiska mål. Trots detta görs de flesta upphandlingar egentligen med bara ett krav, högsta kvalitet till lägsta pris. Än så länge är kunskapsnivån fortfarande relativt låg, vilket gör att den sociala aspekten många gånger går förlorad.<sup>2</sup> Att ställa sociala krav i upphandling brukar benämnas som att social hänsyn tas. Det är ett vanligt förekommande begrepp men det finns inte någon entydig definition av vad begreppet egentligen innebär, vare sig i rättspraxis eller lagtext. Europeiska kommissionen anser att socialt ansvarsfull upphandling bland annat kan innebära krav om sysselsättningsmöjligheter vid utförande av kontrakt, exempelvis anställning av långtidsarbetslösa personer, tillhandahållande av utbildnings- eller lärlingsplatser och sommarjobb, eller tillgänglighet för funktionsnedsatta.<sup>3</sup>

Regelverket för upphandling utmärks av två olika synsätt om vilken typ av hänsyn som bör tas. Å ena sidan argumenteras det för att enbart ekonomisk hänsyn bör tas, då annan typ av hänsyn kan leda till protektionism och verka som ett hinder för den fria marknaden. Å andra sidan argumenteras det för att den offentliga upphandlingen ska

---

<sup>1</sup> Europeiska kommissionen 2011, Socialt ansvarsfull upphandling - en handledning till sociala hänsyn

<sup>2</sup> SOU 2013:12, 409-412.

<sup>3</sup> Europeiska kommissionen 2011, Socialt ansvarsfull upphandling - en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling, s. 7.

användas som ett styrmedel för att nå olika socialpolitiska mål genom att upphandlande myndigheter kan ställa olika typer av krav.<sup>4</sup> Att se på upphandling som ett styrmedel för att nå socialpolitiska mål motiveras inte minst av det faktum att offentlig upphandling omsätter enorma summor varje år. Om social hänsyn vid offentlig upphandling ska beaktas eller ej bör dock inte vara beroende av de summor som omsätts. Det främsta argumentet är snarare att det rör sig om en skattefinansierad verksamhet och att det offentliga ska hushålla med resurserna och använda dem på ett sätt som gynnar medborgarna.<sup>5</sup>

*"Den offentliga sektorn är ett viktigt verktyg för vars och ens frihet, för jämlikheten och hela samhällets utveckling."*

Citatet kommer från vår nuvarande civilminister Ardalan Shekarabi, som också är ansvarig för offentlig upphandling.<sup>6</sup> Som Shekarabi säger är den offentliga sektorn ett viktigt verktyg för samhällelig utveckling, och staten fäster stor vikt vid offentlig upphandling som ett styrmedel för att nå politiska mål. De understryker också att skattemedel ska gå till företag som vill vara med och bidra till ett socialt starkt samhälle. Det finns många internationella exempel som visar på att den offentliga sektorn kan göra stor skillnad i sin roll som beställare genom att ställa sociala krav vid upphandling.<sup>7</sup> Arbetet med offentlig upphandling kan alltså lyfta Sverige och regeringen uppger på sin hemsida att de kommer fortsätta att utveckla den offentliga upphandlingen.<sup>8</sup>

Det har redan nu upprättats en myndighet, vid namn Upphandlingsmyndigheten, som visar hur aktuell denna fråga faktiskt är. Det är en ny modern myndighet vars uppgift är att stödja upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer i deras arbete med att bland annat öka det sociala hänsynstagandet. Upphandlingsmyndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och social, samt miljömässigt hållbar upphandling som är

---

<sup>4</sup> Gårdsten: Framtid Gårdsten. En redogörelse för Gårdstensbostädernas arbete med sysselsättningsfrämjande social upphandling, s. 3.

<sup>5</sup> Regeringens hemsida, "Stoppa social dumpning i offentliga upphandlingar."

<sup>6</sup> Regeringens hemsida, Finansdepartementet.

<sup>7</sup> Upphandlingsbolagets hemsida, exempel från London.

<sup>8</sup> Regeringens hemsida, "Så ska den offentliga upphandlingen förbättras".

till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling.<sup>9</sup>

## 1.2 Tidigare forskning

Att utvecklingen går mot att den offentliga upphandlingens styrmedelsfunktion vinner gehör framgår dels av den successiva framväxten av icke-ekonomiska hänsyn, men även av det nya upphandlingsdirektivet, där social hänsyn ges en allt mer framträdande roll.<sup>10</sup> Trots att social hänsyn är en aktuell fråga, finns det många forskningsluckor i ämnet. Företagsekonomerna Magnus Frostenson och Emma Sjöström har på uppdrag av Upphandlingsutredningen skrivit en forskningsöversikt om sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling (SOU 2013:12).

Forskningsöversikten visar att det råder brist på såväl nationella som internationella empiriska studier om effekter av sociala krav i offentlig upphandling.<sup>11</sup> Forskningen har heller inte undersökt huruvida användningen av socialt ställda krav vid exempelvis arbetslöshet kan bidra till att gynna den lokala affärskulturen.<sup>12</sup> Samarbetet mellan upphandlande myndigheter, sociala företag och den privata sektorn ses likväl som en viktig förutsättning eftersom det kan skapa en gemensam samhällsnytta. Rapporten visar också att social hänsyn ses som en strategisk väg för att på bästa möjliga sätt uppnå sociala mål, och att det finns positiva effekter av minskad arbetslöshet där sociala hänsyn i offentliga upphandlingar använts som styrmedel. Vidare antas det leda till en ökad sysselsättning och underlätta för minoriteter och utsatta grupper att framgångsrikt delta i offentliga upphandlingar.<sup>13</sup>

## 1.3 Problemformulering, syfte och frågeställning

Det står tydligt att forskning inom området inte bedrivits i speciellt stor utsträckning.<sup>14</sup> I upphandlingsutredningen kan det däremot konstateras att viljan att ställa sociala krav ständigt växer, men att upphandlande myndigheters kunskap och strategi för att göra det generellt sett inte är lika långt framskriden. Med tanke på myndigheters

---

<sup>9</sup> Upphandlingsmyndighetens hemsida.

<sup>10</sup> Regeringens hemsida, Stoppa social dumpning i offentliga upphandlingar.

<sup>11</sup> SOU 2013:12, s. 661.

<sup>12</sup> Frostenson och Sjöström, s 18-26.

<sup>13</sup> SOU 2013:12, s. 409-410.

<sup>14</sup> SOU 2013:12, s. 409.

kunskapsläge och att forskningen inom detta område inte är särskilt omfattande, är en studie som fokuserar på att öka kunskapen om hur offentlig upphandling används som styrmedel för att uppnå socialpolitiska mål motiverad. Syftet med studien är således att utveckla kunskapen om offentlig upphandling som ett styrinstrument för att förverkliga socialpolitiska mål. För att uppnå syftet kommer nedanstående frågeställning besvaras.

- Hur översätts EU:s socialpolitiska mål om ökad sysselsättning till krav på social hänsyn i offentlig upphandling?

Sociala krav i upphandling har sitt ursprung i olika socialpolitiska mål, som främst kommer från EU. Studien utgår från Europeiska unionens mål om ökad sysselsättning bland samhällsgrupper som befinner sig långt från arbetsmarknaden, och hur detta mål omsätts till handling på lokal nivå genom sociala krav vid offentlig upphandling. En analysmodell med utgångspunkt i skandinavisk institutionell teori har använts för att förstå målöversättningsprocessen. Analysmodellen innefattar fyra faser, som visar hur en idé färdas genom tid och rum. Faserna ställs i relation till olika organisationer eller politiska aktörer. Aktörerna i denna studie utgörs av EU, Sverige, kommuner, samt lokala entreprenörer. Empirin består av politiska styrdokument från de olika nivåerna och därtill offentliga upphandlingar där sociala krav ställts på leverantören. Att relatera utvald empiri till skandinavisk institutionell teori har gjort det möjligt att följa idéns resa; från ett mål på EU-nivå, till konkreta krav i upphandling på lokal nivå. I nästa kapitel kommer en mer omfattande genomgång av den teoretiska analysmodellen.

## 2 Teoretisk referensram

I detta kapitel presenteras den teori som använts för att kategorisera utvald empiri. En målöversättningsprocess i fyra faser fungerar som teoretisk analysmodell. Översättningsprocessen är en del av den skandinaviska institutionalismen, som härstammar från institutionell teori.

### 2.1 Insitutionell teori

I slutet av 1800-talet växte olika institutionella teorier fram i ämnen som nationalekonomi, sociologi och statsvetenskap. Den centrala tanken inom institutionell teori är att institutioner växer fram då människor konstruerar sin sociala verklighet, till skillnad från teorin om att organisationer är rationella verktyg med antagandet om att människan är ekonomiskt nyttomaximerande. Även om teorin om ekonomisk nyttomaximering tycks vara rimlig och genomsyrar vårt samhälle har det visat sig att den endast i begränsad omfattning hjälper oss förstå hur organisationer fungerar. Institutionell teori ska ses som en ram, snarare än som en enhetlig teori.<sup>15</sup> Inom den institutionella teorin finns tre inriktningar; tidig, ny och skandinavisk institutionell teori. De olika inriktningarna ser på institutionaliseringsprocessen på var sitt sätt:

- Den tidiga institutionalismen ser institutionalisering som en långsam process som äger rum inom organisationen, vilket gör att den förändras på ett eget sätt och blir således unik.
- Den nya institutionalismen kom att peka på hur organisationer inom ett område blir mer lika varandra genom institutionalisering, då det är något som sker ovanför organisationen. Organisationerna blir tack vare homogeniseringen mer stabila.
- Institutionalistering enligt den skandinaviska institutionalismen sker genom idéer som färdas i tid och rum. Vissa av idéerna blir fashionabla, eller moderna, och kommer då att översättas till praktiker. De blir därefter

---

<sup>15</sup> Eriksson-Zetterquist 2009, s. 6-7.



stabiliserade och förses med normativa förklaringar som sedan tas för givet.<sup>16</sup>

## 2.2 Skandinavisk institutionell teori

Barbara Czarniawska och Guje Sevón var de första att använda begreppet skandinavisk institutionalism i boken *Translating Organizational Change* (1986). Gemensamt för forskare inom organisationsteori är intresset för organisationsförändringar, samtidigt som de gärna vänder sig till teorier om hur institutioner skapas för att förstå den sociala ordningen. Czarniawska och Sevón förtydligade att det är lämpligt att studera förändringar med anledning av att de avslöjar existerande organiseringsmönster. När man studerar välrutiniserade procedurer, som tidigare var ganska vanligt, framkommer däremot inte speciellt många nya insikter. Den skandinaviska institutionella teorin har dessutom en alldeles egen röst i och med att den betonar översättningsprocesser. Teorin fokuserar inte heller på enbart en nivå av organisering utan studerar bredare kontexter med globala organisationsfält. Den är därmed lämplig att använda som analysverktyg för en idé resa genom en kedja av politiska aktörer på olika nivåer.<sup>17</sup>

### 2.2.1 Översättning

Med inspiration från studier inom andra samhällsfält utvecklades en tes om översättning som ett alternativt sätt att förstå förändringar. Översättning handlar om just förändring och är beroende av idéer och olika samhällsfrågor som är "på modet".<sup>18</sup> Czarniawska och Sevón hävdade att översättning<sup>19</sup> kan bli ett centralt begrepp för att förstå organisationsförändringar. Ordet översättning innebär här att något konkret (det vill säga inte bara ett ord) förflyttas från en plats till en annan, och det utesluts inte att detta något förändras under processens gång.<sup>20</sup> Czarniawska och Sevón<sup>21</sup> tydliggör med följande tankar om översättning:

---

<sup>16</sup> Eriksson-Zetterquist 2009, s. 111 och 155.

<sup>17</sup> Ibid, s. 62.

<sup>18</sup> Ibid, s. 127.

<sup>19</sup> Czarniawska, och Sevón 1996, s. 13-48.

<sup>20</sup> Eriksson-Zetterquist 2009, s. 128.

<sup>21</sup> Czarniawska, och Sevón 2005, s. 8.

“... translation is a generalized operation, not merely linguistic, and it takes many different forms. It may involve displacing something, or the act of substitution; it always involves transformation. Consequently, that which is involved in translation – be it knowledge, people or things – has an uncertain identity. Each act of translation changes the translator and what is translated.”

Det som “sätts över” i denna process kommer omformas av det sammanhang där det ska användas, vilket innebär att fokus ligger på anpassning och omformning av idémässiga och materiella objekt.<sup>22</sup>

### 2.2.2 Översättning som en fyrfas-process

Idéer reser genom tid och rum mellan länder och företag, blir materialiserade för att slutligen yttra sig i organisatoriska beteenden<sup>23</sup>. Erlingsdottir och Lindberg (2005) har utvecklat konceptet “the travel of ideas”, som kan översättas till idéers resande. De presenterar en modell bestående av fyra faser som förklarar översättningsprocessen, där förflyttningen av idéer kan leda till både homogenitet och heterogenitet mellan organisationer.

För att en idé ska kunna resa genom tid och rum, måste den skickas ut av en avsändare och accepteras av en mottagare. Avsändaren är vanligtvis upphavsorganisationen eller beställaren av idén, men det kan också vara andra organisationer som framgångsrikt har genomfört idén och på så sätt fungerar som en referenspunkt och förebild. När en idé färdas från avsändare till mottagare kan fyra faser noteras.<sup>24</sup>



Figur: Erlingsdottir och Lindbergs koncept “the travel of ideas.”

---

<sup>22</sup> Eriksson-Zetterquist 2009, s. 128.

<sup>23</sup> Czarniawska, och Sevón, s. 1996, 13-48.

<sup>24</sup> Erlingsdottir och Lindberg, s. 2005, 47-70.

### 1. Frikoppling (*disembedding*)

I den första fasen frikopplas idén från dess institutionella miljö och tidigare kontext. Frikopplingen är en förutsättning för idéns fortsatta resande. Olika aspekter av idén, såsom namn, form och praktiskt utförande av för idén, blir separerade från varandra och från den organisation eller miljö där den blivit institutionaliserad.<sup>25</sup>

### 2. Förpackning (*packing*)

När idén blivit frikopplad från sitt tidigare sammanhang och består av enskilda delar kan delarna bli omkonstruerade och översatta till objekt. Denna process utgör den andra fasen och benämns på engelska som “packing”, eller förpackning på svenska. Att förpacka (översätta) en idé till ett objekt är nödvändigt för att idén ska kunna färdas i tid och rum och nå en mottagare. Förpackning kan resultera i att idén materialiseras i en standardiserad modell - klar för andra organisationer att kopiera och använda. Men förpackning kan också resultera i ett koncept, löst sammanhållet med ett namn, vision eller ett antal allmänna principer. De mottagande organisationerna har då möjlighet att själva tolka begreppet och utforma en lämplig anpassning av idén på egen hand.<sup>26</sup>

### 3. Uppackning (*unpacking*)

När en idé har blivit materialiserad genom att förpackas, färdas objektet och landar i en annan tid och på en annan plats, exempelvis i en organisation. Därefter måste objektet översättas och anpassas igen för att kunna bli användbar. Objektet översätts till nya rutiner och principer i den mottagande organisationen, objektet blir med andra ord “upppackat”. Allt eftersom tiden går, kan de nya metoderna tas för givet och betraktas som allmän praxis och som en konsekvens av det blir idén institutionaliserad i den nya miljön.<sup>27</sup>

### 4. Återfödelse (*reembedding*)

Den sista och fjärde fasen benämns “reembedding”, vilket skulle kunna översättas till återfödelse. Det innebär att då en idé blivit översatt och institutionaliserad hos den

---

<sup>25</sup> Erlingsdottir och Lindberg 2005, s. 47-70.

<sup>26</sup> Ibid, s. 47-70.

<sup>27</sup> Erlingsdottir och Lindberg 2005, s. 47-70.

mottagande aktören, kan den frikopplas igen och “återföds” som en idé och processen för resande kan påbörjas igen.<sup>28</sup>

Det är dessa fyra faser som använts som teoretisk analysmodell för att sortera, förstå och tolka studiens empiri. Översättningsprocessens faser relateras till de tre nivåer som studerats, EU, nationell och lokal nivå. Hur den teoretiska analysmodellen tillämpats för att kunna analysera det empiriska materialet beskrivs mer ingående i metodkapitlet.

---

<sup>28</sup> Ibid, s. 47-70.

## 3 Metod

Detta kapitel beskriver studiens tillvägagångssätt. En redogörelse och motivering för de val vi gjort presenteras, samt motiv till urval av undersökningsenheter. Även val av metod och teori beskrivs, och därtill hur materialet tolkats och bearbetats.

### 3.1 Tillvägagångssätt

I ett första steg bestämdes syftet med uppsatsen och vilken frågeställning som skulle visa vägen. För att kunna svara på hur ett mål från EU om ökad sysselsättning tar sig ner till praktiskt utförande på lokal nivå valdes det teoretiska analysverktyget utifrån skandinavisk institutionell teori; en översättningsprocess i fyra faser.<sup>29</sup> Parallellt med inläsning av den teoretiska delen samlades data in för att på bästa sätt kunna sortera ut relevant material. För att få kännedom om hur ett mål på EU-nivå omvandlas till ett krav på social hänsyn i offentlig upphandling granskades bland annat EU-direktiv, nationella lagtexter och styrdokument. Därtill har ett antal offentliga upphandlingar på lokal nivå granskats i vilka social hänsyn beaktats, för att kunna identifiera hur det socialpolitiska målet om ökad sysselsättning översätts i upphandlingspraktiken; vad blir kraven rent konkret, och under vilka villkor ställs de?

Studien gör inte anspråk på att uttömmande beskriva användandet av social hänsyn vid offentliga upphandlingar som styrmedel för att uppnå sociala mål. Begreppet social hänsyn är brett och kan innebära många olika saker. Det kan exempelvis utgöras av arbetsrättsliga frågor såsom kollektivavtal och arbetsmiljöfrågor, frågor kring tillgänglighet för funktionsnedsatta, om jämställdhet och diskriminering i arbetslivet samt åtgärder för att bekämpa arbetslöshet och främja integration.<sup>30</sup> Denna studie behandlar social hänsyn endast utifrån den sistnämnda aspekten; som ett arbetsmarknadsverktyg för att öka sysselsättningen och inkludera utsatta grupper i samhället.

---

<sup>29</sup> Erlingsdottir och Lindberg 2005, s. 47-70.

<sup>30</sup> Gårdstensbostäder 2012, Social hänsyn vid upphandling av entreprenader och tjänster, s. 4.

## 3.2 Val av metod

För att uppnå studiens syfte och för att besvara dess frågeställning utformades studien som en kvalitativ textanalys. Metoden innebär att det väsentliga innehållet tas fram genom en noggrann läsning av texternas delar, helhet och den kontext i vilka de ingår. Metoden ämnar fånga in det som är centralt i texten, och vissa passager i texterna kan därmed anses viktigare än andra.<sup>31</sup> I den här studien utgörs dessa passager av de delar i textmaterialet som visar hur social hänsyn har översatts i praktiken. Eftersom studien följer en idéns resa över tre olika nivåer, genom en översättningsprocess i fyra faser, behandlades en stor mängd data. Av den anledningen är det motiverat att använda just denna metod då den är lämplig att använda för att kunna skilja ut det innehåll som är väsentligt.

## 3.3 Insamling av empiri

Trots att social hänsyn i offentlig upphandling är relativt nytt och ännu inte används i vidare stor utsträckning, finns det en hel del skrivet i ämnet. Att orientera sig i allt material har inte varit helt enkelt. För att svara på frågan om hur ett mål på EU-nivå tar sig till och yttrar sig i lokal praktik, har utgångspunkten sålunda varit dokument som reglerar och ger riktlinjer för upphandling på nationell och europeisk nivå. Studien behandlar också kommuner och bolag som har ett mer eller mindre omfattande arbete med att ställa sociala krav vid upphandling. Styrdokument samt offentliga upphandlingar med sociala krav har granskats. Totalt undersöktes sex upphandlingar och tre exempel från genomförda upphandlingar av det kommunalägda bolaget Gårdstensbostäder. Det urval som gjorts har varit ett strategiskt urval av kvalitativ data med syftet att få största möjliga kvalitativa innehåll ur undersökningsenheterna.<sup>32</sup> Nedan följer en genomgång av det textmaterial som använts.

På Europiska Unionens officiella hemsida finns det en mängd publiceringar om offentlig upphandling. När det kommer till social offentlig upphandling finns det däremot inte lika mycket att hämta. Det finns dock en djupgående publikation kallad

---

<sup>31</sup> Esaiasson m.fl. 2012, s. 210.

<sup>32</sup> Halvorsen och Andersson 1992, s. 102.

“Socialt ansvarsfull upphandling - En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling”. Programmet administreras av Europeiska kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter (vilket är angeläget med tanke på det politiska mål som följs). Det har som syfte att stärka EU:s stöd till medlemsstaternas åtaganden och insatser för att skapa fler och bättre arbetstillfällen genom upphandlingsaktiviteter.<sup>33</sup> Andra viktiga texter har varit direktiven från 2004 och 2014. I direktiven ges den rättsliga grunden för offentlig upphandling inom Europeiska unionen och däri ges utrymmet för beaktande av social hänsyn.

På nationell nivå har främst lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) använts. Lagen reglerar den offentliga upphandlingen och är anpassad efter EU:s direktiv, och talar om vilka möjligheter det finns för beaktande av social hänsyn. Vid sidan av LOU har skrifter från Konkurrensverket varit relevanta. Rapporten “Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling” har som syfte att bland annat belysa vikten av att upphandlande myndigheter och enheter överväger om det är lämpligt och befogat att ta sociala hänsyn i offentliga upphandlingar, då det är frivilligt. De informerar också om hur olika beställarkrav kan utformas för att vara förenliga med upphandlingsreglerna samtidigt som de inte begränsar konkurrensen med oförmånliga inköp av varor eller tjänster som följd. Rapporten tar även upp olika sätt att ta sociala hänsyn, såsom särskilda kontraktsvillkor, tekniska specifikationer och tilldelningskriterier.<sup>34</sup>

På den lokala nivån eftersöktes kommuner med styrdokument som behandlar social hänsyn vid offentlig upphandling och som har genomfört upphandlingar där sociala krav ställts. Avsikten var att studera en stor kommun och ett kommunalt bolag med framträdande arbeten inom social upphandling, för att se om skillnader kan utläsas. Utöver det valdes ytterligare en kommun med ett kommunalt bolag, samt en större kommun som säger sig ha ambitionen, men ännu inte upphandlar med sociala krav i speciellt stor utsträckning.

---

<sup>33</sup> Europeiska kommissionen 2011, Socialt ansvarsfull upphandling - en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling, s. 0/2.

<sup>34</sup> Konkurrensverket 2012, Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling, s. 37-38.

I sökandet efter en stor kommun visade det sig att Göteborgs stad var mycket framträdande i detta arbete. De har genomfört ett omfattande pilotprojekt och har dessutom en omfattande hemsida enbart om social upphandling.<sup>35</sup> På hemsidan återfinns information om EU:s visioner och mål inom det socialpolitiska området, hänvisningar till nationell lagstiftning, samt kommunens lokala styrdokument gällande social hänsyn vid offentliga upphandlingar. Det dokument som främst har använts är pilotprojektets 35-sidiga rapport "Social hänsyn i offentlig upphandling - Projektrapport och förslag till arbetsmodell och organisation." I rapporten återfinns de mål och riktlinjer för hur kommunen avser arbeta i praktiken med social hänsyn i sina upphandlingar.

Från Göteborgs stad har fyra upphandlingar undersökts, samt upphandlingsexempel från det kommunalägda bolaget Gårdstensbostäder. Upphandlingarna från Göteborgs stad hittades på Upphandlingsbolagets hemsida, under en kategori som redogjorde för exempel på upphandlingar i vilka sociala hänsyn beaktats.<sup>36</sup> Här återfanns dock endast en del av dokumentationen, så för att få tillgång till mer omfattande dokumentation har mailkontakt med Upphandlingsbolaget varit nödvändig.<sup>37</sup> Det som efterfrågades var i huvudsak förfrågningsunderlag och avtal för att kunna se hur sociala krav ställts. Det kommunala bolaget Gårdstensbostäder AB valdes också ut för sitt gedigna arbete med social hänsyn vid upphandling. Även de har omfattande dokument<sup>38</sup> där de visar sitt engagemang för sociala frågor och hur sociala krav i upphandling kan vara ett verktyg för att lösa vissa samhällsproblem, såsom låg sysselsättning i området. På hemsidan finns allt från styrdokument om deras mål och riktlinjer till pressmeddelanden. Deras arbete med social hänsyn kan man läsa bland annat i publikationen "Framtid: Gårdsten - En redogörelse för Gårdstensbostäders arbete med sysselsättningsfrämjande social upphandling", och i rapporten "Från 2 till 120 anbud". I policydokumentet "Social hänsyn vid upphandling av entreprenader och tjänster" finns de exempel på tillämpning av social hänsyn, såsom upphandlingar av

---

<sup>35</sup> Hemsida för Göteborgs stads arbete med social hänsyn i offentlig upphandling.

<sup>36</sup> Göteborgs Stad Upphandlingsbolagets hemsida.

<sup>37</sup> Mailkontakt med ett flertal tjänstemän på Upphandlingsbolaget, se "personliga källor" i referenslistan.

<sup>38</sup> Gårdsten: Framtid Gårdsten. En redogörelse för Gårdstensbostäders arbete med sysselsättningsfrämjande social upphandling, s. 3.



byggentreprenader, förvaltningsentreprenader samt, bygg- och markentreprenader, som använts i denna studie.

Därtill valdes Malmö och Örebro stad ut för granskning. De två kommunernas arbete ligger dock inte på samma nivå som exempelvis Göteborgs stads. De studerades för att skapa en större bredd i vad översättningsprocessen kan resultera i rent konkret. Malmö var intressant att undersöka av den anledningen att kommunen är relativt stor och visar på vilja för en utökad social upphandling. De har likt Göteborgs stads bedrivit ett pilotprojekt med social hänsyn. Samma sociala krav gällde upp för samtliga upphandlingar i stadens pilotprojekt, därför inte fler än en upphandling från kommunen studerats. Kommunens upphandlingspolicy, på en enda sida, finns tillgänglig på deras hemsida.<sup>39</sup> Information om pilotprojektet och upphandlingdokumentation inhämtades däremot genom mailkontakt med Malmö stad.<sup>40</sup>

Örebro kommun är relativt liten jämfört med Göteborg och Malmö. Större kommuner kan tänkas ha bättre förutsättningar för att driva omfattande pilotprojekt och ställa sociala krav, därför kan det vara intressant att även studera hur en mindre kommun arbetar och ser på social hänsyn. Ett av de dokument som finns på hemsidan är kommunens upphandlingspolicy,<sup>41</sup> som också det bara omfattar en sida. Däremot har de publicerat ett mer omfattande dokument som utgår ifrån upphandlingspolicyn. Där behandlas de riktlinjer som finns för hållbar upphandling och sociala hänsyn.<sup>42</sup> Från Örebro kommun har en upphandling av en nybyggnation, utförd av det kommunala bolaget ÖrebroBostäder, studerats. Dokumentation från upphandlingen samlades in via mailkontakt med Örebro kommun.<sup>43</sup> Sedan denna upphandling ägde rum har Örebro ställt liknande sociala krav, och av den anledningen var det inte motiverat att granska fler upphandlingar än denna.

---

<sup>39</sup> Malmö stad 2013, Upphandlingspolicy.

<sup>40</sup> Mailkontakt, Magnus Dahlberg, Upphandlare Malmö Stad och Anna Kanschat från Malmö Stads Gatukontor.

<sup>41</sup> Örebro kommun 2012, Upphandlingspolicy.

<sup>42</sup> Örebro kommun 2012, Riktlinjer för hållbar upphandling.

<sup>43</sup> Mailkontakt, Anneli Sundqvist, Upphandlingsansvarig ÖrebroBostäder AB.

Att få tillgång till relevant information om de olika offentliga upphandlingarna var delvis besvärligt. Vi blev många gånger runtslussade bland olika tjänstepersoner som antingen inte hade tillgång till upphandlingarna eller hade lämnat sina uppdrag. Vi blev även uppmanade av Göteborgs stads pilotprojekts projektledare, att söka bland den information som fanns tillgänglig på en upphandlingsdatabas vid namn Winst.<sup>44</sup> Sökandet i Winst innebar dock vissa svårigheter eftersom det finns tusentals upphandlingar och bara i en bråkdel av dem har social hänsyn beaktats. Det är inte möjligt att söka efter kriterier, såsom social hänsyn, varför man är tvungen att redan känna till namnet på den upphandling som eftersöks. Att orientera sig bland tusentals upphandlingar på måfå ansåg vi vara ett för stort projekt, och beslöt oss därför att ge upp sökandet i Winst. Relevant data från upphandlingar tillkom oss således främst genom mailkontakt med diverse tjänstepersoner från samtliga kommuner och bolag.

### **3.4 Bearbetning och tolkning av material**

De olika nivåerna (EU, nationell, lokal) har analyserats med hjälp av en översättningsprocess i fyra faser. Att sortera empirin utifrån en översättningsprocess gjordes för att på så vis kunna klargöra och ge en tolkning av hur EU:s ursprungliga idé bryts ned till olika socialpolitiska mål. Vi valde att studera målet om ökad sysselsättning och hur det tar sig ner till lokal nivå för att uppnås bland annat genom sociala krav i offentlig upphandling.

I analysmodellens första fas, frikoppling, identifieras EU:s övergripande vision, vilken sedan bryts ner till olika socialpolitiska mål, däribland det om ökad sysselsättning. Målet materialiseras till EU-direktiv, och frikopplas därefter för att färdas vidare till nationell nivå. Processens andra fas, förpackning, avser hur Sverige på nationell nivå tagit till sig målet och direktiven, och översatt dem till egen lagstiftning genom LOU. Den tredje fasen, upppackning, angår den anpassning av LOU som sker på lokal nivå. Det är på denna nivå det socialpolitiska målet översätts till aktörernas egna mål och riktlinjer, och vidare till konkreta sociala krav i offentlig upphandling. Genom dessa krav ser man hur de sociala målen översätts i

---

<sup>44</sup> Göteborgs Stad, Upphandlingsbolagets databas Winst.

upphandlingspraktiken. Det diskuteras också om vilka ringar på vattnet målen kan ge upphov till, vilket motsvarar översättningprocessens fjärde fas, återfödelse av en idé.

När vi undersökte översättningsprocessen genom att studera EU-direktiv, LOU, kommunernas upphandlingspolicys, styrdokument och krav i upphandling var utgångspunkten att se om eller hur målet om ökad sysselsättning anpassats och ändrats på vägen. Vad händer egentligen med det ganska löst formulerade målet från EU då det konkretiseras till direktiv, nationell lag, och slutligen till styrdirektiv på lokal nivå? Ser kommunernas styrdokument ut på liknande sätt? Ställs kraven i enlighet med vad styrdokumentet föreskriver? Finns det några problem som kommer från användningen av social hänsyn? Och så vidare. Utifrån denna granskning har slutsatser kunnat dras kring hur mål omvandlas till lokal praktik. På så sätt har studiens frågeställning besvarats, och därigenom bidragit till att utveckla kunskapen om offentlig upphandling som ett styrinstrument för att nå socialpolitiska mål.

## **4 Empiri och analys**

I det här kapitlet presenteras det empiriska materialet i två block. Det första blocket redogör för EU:s olika socialpolitiska mål och hur de kan uppnås genom social hänsyn i upphandling på ett nationellt plan. I det andra blocket har målet som följts tagit sig till lokal nivå där upphandlande aktörer översätter dem till riktlinjer för social hänsyn. Därtill presenteras ett antal offentliga upphandlingar med sociala krav, utförda av kommuner och kommunala bolag. De båda blockens empiri följs av en analys utifrån den teoretiska analysmodellens fyra faser, för att skapa förståelse för hur målet översätts och anpassas då det färdas från EU till nationell nivå i Sverige, och slutligen landar i styrdokument och sociala krav i lokala aktörers offentliga upphandlingar.

### **4.1 EU och nationell nivå - Empiri**

I det första empiriska blocket redogörs för EU:s socialpolitiska mål och för de direktiv som skapats med utgångspunkt i dessa mål. Därefter redovisas hur svenska regelverk har förpackat EU-målet genom LOU och på vilket sätt de möjliggör för andra politiska aktörer att ta social hänsyn i upphandling.

#### **4.1.1 EU-nivå**

EU har en vision om att skapa ett samhälle som kombinerar hållbar ekonomisk tillväxt med bättre levnads- och arbetsvillkor. Målsättningarna för att förverkliga visionen innefattar att främja en hög sysselsättningsnivå, ett starkt socialt skydd, höja levnadsstandarden, förbättra levnads- och arbetsvillkor och verka för en ökad livskvalitet.<sup>45</sup> Rörande sysselsättningsnivån är målet att nå en sysselsättningsgrad på i genomsnitt 75 procent till år 2020. Denna nivå är olika beroende på medlemsland och för Sverige är målet 80 procent.<sup>46</sup> För att uppnå de målsättningar som finns är en av åtgärderna att i upphandling ta ökad hänsyn till utsatta samhällsgrupper för att ge dem

---

<sup>45</sup> Europeiska kommissionens tolkningsmeddelande, s. 1.

<sup>46</sup> Europaportalen 2015, "Sverige klarar sysselsättningsmål".

en större chans att ta sig in på arbetsmarknaden.<sup>47</sup>

För inte alltför länge sedan hade EU:s reglering av offentlig upphandling ett renodlat ekonomiskt syfte, och verkade för att motverka korrupcion och öppna upp för marknaden. Det ekonomiska syftet av offentlig upphandling har däremot kommit att vidgas under de senaste åren. Sedan en tid tillbaka är det möjligt att också ta social hänsyn vid offentlig upphandling.<sup>48</sup> För offentlig upphandling inom Europeiska unionen ges den rättsliga grunden i direktiven 2004/17/EG, 2004/18/EG samt 2014/24/EU. Direktiven ger utrymme för beaktande av social hänsyn under förutsättning att de är kopplade till kontraktets föremål och står i proportion till dess krav, samt så länge principerna om prisvärdhet och lika tillgång för alla EU-leverantörer uppfylls. Åtgärder som syftar till främjande av exempelvis social integration för missgynnade personer eller medlemmar i sårbara grupper kan bli föremål för tilldelningskriterier eller särskilda villkor för fullgörande av kontrakt. Sådana kriterier eller villkor kan bland annat hänvisa till sysselsättning för långtidsarbetslösa eller genomförande av utbildningsåtgärder för arbetslösa eller ungdomar.<sup>49</sup>

Inom ramen för EU:s program för sysselsättning och social solidaritet (2007–2013) har också en publikation beställts vid namn ”*Socialt ansvarsfull upphandling - en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*”, eftersom socialt ansvarsfull offentlig upphandling anses vara ett effektivt verktyg för att uppnå mål på det socialpolitiska området och främja hållbar utveckling inom EU. Programmet upprättades för att ge ekonomiskt stöd till förverkligandet av EU:s sysselsättnings- och socialpolitiska mål. Det syftar därmed till att stödja medlemsstaternas åtaganden och insatser för att skapa fler och bättre arbetstillfällen, men också till att utveckla ett samhälle som präglas av ökad sammanhållning.

---

<sup>47</sup> Direktiv 2004/18/EG, beaktandesats 33 och 2014/24/EU, beaktandesats 36.

<sup>48</sup> Hemsida för Göteborgs stads arbete med social hänsyn i offentlig upphandling, “De fem EG-rättsliga principerna”.

<sup>49</sup> Direktiv 2004/18/EG och 2014/24/EU.

Vidare omfattar programmet upphandlingsaktiviteter som tar hänsyn till en eller flera sociala aspekter, såsom sysselsättningsmöjligheter, anständigt arbete, överensstämmelse med sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter, social integration (bl.a. integrera personer med funktionshinder och minoriteter), och lika möjligheter. Den europeiska sociala modellen innebär en vision av ett samhälle som kombinerar hållbar ekonomisk tillväxt med bättre levnads- och arbetsvillkor. Det betyder att en framgångsrik ekonomi skapas, samt att en viss uppsättning sociala standarder i enlighet med EU:s övergripande socialpolitiska mål successivt uppnås.<sup>50</sup>

#### 4.1.2 Nationell nivå

I Sverige är social upphandling fortfarande relativt nytt. Upphandlingsdirektiven ger däremot möjlighet att ta social hänsyn på en rad olika sätt, och upphandlande myndigheter använder sig också av social upphandling för att uppnå andra mål än enbart valuta för pengarna i allt större utsträckning. Den tidigare uppfattningen om att offentliga upphandlingar enbart måste ta hänsyn till ekonomiska aspekter stämmer alltså inte längre.<sup>51</sup>

Sveriges upphandlingslagstiftning är anpassad efter EU:s upphandlingsdirektiv (2004/18/EG, 2004/18/EG, 2014/24/EU) och har under åren succesivt utvecklats och kompletterats. Den offentliga upphandlingen regleras nationellt av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). En betydande förändring i LOU skedde 2010 då en målsättningsbestämmelse lades till, som anger att det finns två möjligheter att beakta social hänsyn vid offentlig upphandling. Den ena är att upphandlande myndigheter *får* ställa särskilda sociala villkor för hur ett upphandlingskontrakt ska fullgöras (6 kap. 13 § LOU), den andra är att myndigheter *bör* beakta sociala hänsyn om upphandlingens art motiverar detta (1 kap. 9 a § LOU). Tillägget syftar inte bara till att uppmuntra myndigheter utan har också stärkt lagstödet för social hänsyn vid upphandling som ett styrmedel för att uppnå socialpolitiska mål.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Europeiska kommissionen 2011, Socialt ansvarsfull upphandling - en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling, s. 9-10.

<sup>51</sup> Europeiska kommissionen 2015, "Offentlig upphandling - Vägledning för yrkesutövande aktörer om hur man undviker de vanligaste felen i projekt som finansieras av de europeiska struktur- och investeringsfonderna", s. 37.

<sup>52</sup> Pedersen 2013, s. 135.

Upphandlingar ska genomföras i enlighet med principerna om likabehandling och ickediskriminering, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Principerna är avgörande för hur den upphandlande myndigheten kan formulera sociala hänsyn i en upphandling, säkerställa objektivitet och öppenhet under hela upphandlingsprocessen.<sup>53</sup> De grundläggande upphandlingsprinciperna i kombination med sociala krav i upphandling kan generera i viss osäkerhet. Får man ställa mer långtgående krav än vad som är nödvändigt, exempelvis genom lokala geografiska hänsynstaganden? Av EU-rättslig praxis på området framgår att det i regel handlar om att lokala företag ges företräde av rent protektionistiska syften. Därför har de bedömts vara marknadshämmande och strida mot unionens ekonomiska friheter. En upphandlande myndighet får generellt sett inte ge ett lokalt företag företräde i samband med en upphandling, såsom att ställa krav gällande en leverantörs lokala inköp av utrustning för att skapa arbetstillfällen på den lokala marknaden, då kopplingen till kontraktets föremål är bristfällig. Av upphandlingsdirektiven och av svenska förarbeten<sup>54</sup> framgår dock att upphandlande myndigheter ges möjlighet att ta social hänsyn när det rör sig om arbetsmarknads- eller arbetslöshetsärenden. Detta görs framförallt genom att tillämpa så kallade särskilda kontraktsvillkor eller i form av ett tilldelningskriterium.

När det gäller upphandling av tjänster och entreprenader är det vanligt att social hänsyn tas genom särskilda kontraktsvillkor. Europeiska kommissionen har i ett tolkningsmeddelande<sup>55</sup> om social hänsyn i offentliga upphandlingar angett följande exempel på vad som kan utgöra ett kontraktsvillkor: "Anbudsgivare ska i samband med kontraktets utförande anställa arbetslösa, särskilt långtidsarbetslösa, eller anordna utbildning för arbetslösa eller ungdomar."<sup>56</sup> Upphandlande myndigheter kan därmed främja sociala mål med hjälp av kontrakts- eller utförarvillkor, förutsatt att de stämmer överens med EU-rätten och varken direkt eller indirekt diskriminerar anbudsgivare från andra medlemsstater. Ett särskilt villkor som rör arbetslöshetsfrågor kan alltså innebära att den eller de leverantörer som antas vid upphandlingen ska vidta vissa åtgärder, såsom att anställa en långtidsarbetslös person eller arbetslös ungdom,

---

<sup>53</sup> Konkurrensverket 2012, Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling, s 6ff.

<sup>54</sup> Proposition 2001/02:142, s. 38–45.

<sup>55</sup> Europeiska kommissionen, Tolkningsmeddelande, s. 18.

<sup>56</sup> Konkurrensverket 2012, Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling, s, 46.

tillhandahålla praktikplatser eller genomföra utbildningar.<sup>57</sup> Enligt proportionalitetsprincipen får inte en leverantör i onödan hindras att organisera sin verksamhet på sitt eget sätt och särskilda kontraktsvillkor ska alltid begränsas till kontraktets utförande. Villkoren får därmed enbart gälla för den del av leverantörens verksamhet som upphandlingen avser, och inte leverantörens verksamhet i allmänhet.<sup>58</sup>

Tilldelningskriterier är krav och kriterier på föremålet för upphandlingen och används därför enbart vid tilldelningsgrunden det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Vilka faktorer som får tas är bland annat pris och sociala egenskaper. För att garantera att principen om likabehandling iakttas vid kontraktstilldelning bör fastställandet och viktningen av de olika kriterierna ske med en sådan framförhållning att anbudsgivarna har kännedom och kan utarbeta sina anbud därefter (Direktiv 2004/18/EG, beaktandesats 43). Den upphandlande myndigheten kan självständigt välja hur de olika kriterierna ska vägas mot varandra för att identifiera vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt. Därigenom kan de bestämma vilken betydelse som tillmäts sociala hänsyn i förhållande till andra kriterier, inklusive priset. Under förutsättningen att kriteriet är i enlighet med de grundläggande principerna och att det finns minst två anbudsgivare, är det enligt Europeiska kommissionen möjligt att ställa sysselsättningskrav för att bekämpa arbetslöshet på detta sätt.<sup>59</sup>

## 4.2 EU och nationell nivå - Analys

I översättningsprocessens första steg har EU:s övergripande idé brytits ner till olika socialpolitiska mål, däribland målet om ökad sysselsättning. Målet har materialiserats till EU-direktiv, och frikopplats för att färdas vidare till nationell nivå. I Sverige har målet förpackats till nationell lagstiftning utifrån upphandlingsdirektiven. Denna process motsvarar fas ett och två i den teoretiska analysmodellen.

---

<sup>57</sup> Ibid, s. 46.

<sup>58</sup> Konkurrensverket 2012, Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling, s. 37.

<sup>59</sup> Europeiska kommissionen, "Socialt ansvarsfull upphandling – En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling", s. 40.



#### 4.2.1 Fas 1 - Frikoppling av EU:s mål och direktiv

För att kunna utreda översättningsprocessen måste man börja med att identifiera den ursprungliga idén som de socialpolitiska målen grundas i. Den ursprungliga idén definieras som den övergripande vision EU har om att skapa ett samhälle som kombinerar hållbar ekonomisk tillväxt med bättre levnads- och arbetsvillkor. I den första av översättningsprocessens fyra faser separeras olika aspekter av idén, såsom namn, form och praktiskt utförande av idén, från varandra.<sup>60</sup> De olika aspekterna utgörs här av EU:s olika socialpolitiska mål, såsom ökad sysselsättning, ett starkt socialt skydd och höjd levnadsstandard.<sup>61</sup> Det är alltså dessa mål som separeras från EU:s idé om att skapa ett samhälle som kombinerar hållbar ekonomisk tillväxt med bättre levnads- och arbetsvillkor.

Vidare anges i analysverktygets första fas att de olika aspekterna (det vill säga målen) inte bara blir separerade från varandra, utan också från den organisation eller miljö i vilken de har blivit institutionaliserade, nämligen EU. Enligt teorin är denna frikoppling en förutsättning för att idén ska kunna fortsätta sin resa. Teorin anger också att först då idén redan blivit frikopplad från sitt tidigare sammanhang (EU) kan delarna (målen) bli översatta och omkonstruerade till objekt, såsom en text, regel, bild, eller modell. Idéns resa i denna studie följer dock inte analysmodellens faser till punkt och pricka.

Enligt översättningsmodellen materialiseras idén först i den andra fasen, medan det i denna översättningsprocess sker redan i den första fasen, genom att EU-direktiv upprättas utifrån EU:s socialpolitiska mål. Målen frikopplas inte från sin institutionella miljö inledningsvis, utan när de redan har materialiserats till direktiv, och först då färdas de vidare till nationell nivå i Sverige.

---

<sup>60</sup> Erlingsdottir och Lindberg 2005, s. 47-70

<sup>61</sup> Europeiska kommissionens tolkningsmeddelande, s. 1.

#### 4.2.2 Fas 2 - Förpackning på nationell nivå

När målet tagit sig till Sverige genom EU:s upphandlingsdirektiv har det “förpackats” i LOU. Det sätts upp riktlinjer för hur det socialpolitiska målet kan uppnås genom social hänsyn i offentliga upphandlingar.<sup>62</sup> Införandet (förpackningen) av riktlinjer i LOU utgör översättningsprocessens andra fas.

Sverige har alltså förpackat direktiven från EU genom LOU, och eftersom LOU till viss del skiljer sig från EU-direktiven innebär det att direktiven har anpassats i viss utsträckning. En enskild medlemsstats lagstiftning kan däremot inte upprätthålla mer långtgående krav än vad som följer av EU-reglering. Direktiven gör det möjligt att ställa sociala krav i upphandlingar men det är inte någon tvingande lagstiftning från EU:s håll. Genom LOU kan man dock få intrycket av att den sociala hänsynen tas ett steg längre. Till skillnad från EU-direktiven anger lagstiftningen att upphandlande aktörer inte bara *får*, utan *bör* beakta sociala hänsyn vid upphandling där det är motiverat (LOU 1 kap. 9a §). Det kan därför uppfattas som att social hänsyn gjorts till ett tydligare och mer kraftfullt styrmedel för att uppnå sociala målsättningar på den nationella nivån.

Vad social hänsyn innebär i praktiken på nationell nivå kan inte utläsas av LOU, men enligt förarbeten<sup>63</sup> framgår att upphandlande myndigheter ges möjlighet att ta social hänsyn när det rör sig om arbetsmarknads- eller arbetslöshetsärenden. Med anledning av att LOU är anpassad efter EU:s upphandlingsdirektiv kan innebörden av social hänsyn på nationell nivå även tänkas vara liknande EU-direktivens beskrivning; att anbudsgivare i samband med kontraktets utförande ska anställa personer från utsatta grupper som på ett eller annat sätt har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

När målen (och riktlinjerna) tar sig vidare till lokal nivå, kommer de anpassas ännu en gång. Om detta och mer tas upp i det andra empiriska blocket.

---

<sup>62</sup> Konkurrensverket 2014, Vägledning, s. 7.

<sup>63</sup> Proposition 2001/02:142, s. 38–45.

### 4.3 Lokal nivå - Empiri

Det andra empiriska blocket redogör bland annat för ett antal lokala aktörers styrdokument rörande social hänsyn vid upphandling. Socialpolitiska mål översätts till beskrivningar av, och krav på, social hänsyn i upphandlingspraktiken på en rad sätt. Både målen och kraven varierar beroende på *vad* som upphandlas, och *vem* som upphandlar. Av den orsaken presenteras olika typer av upphandlande aktörer. För att se hur EU-målet rent konkret översätts till lokala krav i upphandlingspraktiken presenteras även ett antal upphandlingar där sociala krav ställts på leverantören. Den aspekt som tagits fasta på i upphandlingarna är främst vilken den prioriterade målgruppen för anställning är.

En upphandling inleds med att den upphandlande aktören tar fram en upphandlingspolicy eller motsvarande, som innehåller riktlinjer för upphandling. Det görs för att minimera risken för att de krav som ställs är oförenliga med gällande regelverk eller att skattemedel används på ett ineffektivt sätt. Policyn kan innehålla aktörernas egna målsättningar och vilka utgångspunkter som ska gälla för de krav som ställs i upphandlingarna, så de blir förenliga med upphandlingsreglerna och tillämpas på rätt sätt.<sup>64</sup>

#### 4.3.1 Göteborgs Stad

Göteborgs stad inrättade år 2012 sitt första mål om att social hänsyn i offentlig upphandling ska öka. Därefter tillkom att 50 procent av alla tjänsteupphandlingar ska göras med sociala hänsyn år 2014. Göteborgs stads inriktning vad gäller arbetet med social hänsyn anges i budget för 2014-2015 som följer: ”Arbetet med sociala hänsyn ska intensifieras genom att utgå från mänskliga rättigheter. Staden ska främja sysselsättningsmöjligheter för personer som står långt från arbetsmarknaden, stimulera social integration, främja anständiga arbetsvillkor, lika möjligheter och sociala rättigheter samt arbetstagares rättigheter.” Det anges också i budget att ”upphandling kan främja många samhällliga mål och bidra till måluppfyllelse i flera av budgetens prioriterade mål”. Under det prioriterade arbetsmarknadsmålet ”sysselsättningen för grupper långt ifrån arbetsmarknaden ska öka” följer en

---

<sup>64</sup> Konkurrensverket 2012, Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling, s. 12-13.

inriktning om att stadens modell för social hänsyn i offentlig upphandling<sup>65</sup> ska utvecklas och användas i ökad omfattning för att skapa sysselsättning för personer långt ifrån arbetsmarknaden.<sup>66</sup> Vidare anger stadens upphandlingspolicy<sup>67</sup> att vid all upphandlings- och inköpsverksamhet ska relevanta sociala och etiska krav ställas då det är möjligt, och de som ska anställas är individer ur ovannämnda grupper.

Redan hösten 2013 påbörjades ett omfattande pilotprojekt för social hänsyn i offentlig upphandling. Utöver den ovannämnda övergripande inriktning som Göteborgs stad anger har pilotprojektet några prioriterade målgrupper. Dessa är ungdomar, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning. Eftersom individerna inom dessa grupper är många till antalet, och förutsättningarna för dem är olika, har projektet arbetat med att göra vissa prioriteringar inom dessa prioriterade målgrupper. Det gjordes en bedömning att prioritering av individer som uppstår försörjningsstöd vore fördelaktig både ur samhällsekonomisk synpunkt samt att det bidrar till jämnare villkor, ökad integration och social hållbarhet i staden, eftersom det råder stora skillnader geografiskt inom Göteborg ifråga om arbetslöshet och försörjningsstödsbehov.<sup>68</sup> Det bedömdes även i projektet att med den tydliga arbetsmarknadsinriktningen fanns betydande risker att individer ur gruppen med funktionsnedsättning skulle trängas undan av de i övrigt stora behoven från andra utsatta grupper som exempelvis ungdomar eller långtidsarbetslösa. Av den anledningen beslutades att en bedömning ska göras i varje inkommen upphandling om möjligheter till anställning för personer med funktionsnedsättning.<sup>69</sup>

Gårdstensbostäder är ett av Göteborgs kommunala bostadsbolag och har sedan det bildades 1997 arbetat med att utveckla upphandlingsmodeller där den hållbara utvecklingen ges en framträdande roll. Gårdstensbostäder utgör ett praktiskt exempel på hur den offentliga upphandlingen kan utgöra ett samhälleligt styrinstrument och

---

<sup>65</sup> Modellen syftar till att stärka integrationen, kompetensförsörjningen och den sociala hållbarheten i Staden genom att skapa arbetstillfällen för ungdomar, utrikes födda och personer med funktionsnedsättning hos stadens leverantörer. Göteborgs Stad. Social hänsyn i offentlig upphandling, "Om modellen" <http://socialhansyn.se>

<sup>66</sup> Göteborgs Stad 2015, Projektrapport & förslag till arbetsmodell och organisation. "Social hänsyn i offentlig förvaltning", s 5-6.

<sup>67</sup> Göteborgs stad 2012, Upphandlingspolicy.

<sup>68</sup> Ibid, s, 5-7.

<sup>69</sup> Göteborgs Stad 2015, Projektrapport & förslag till arbetsmodell och organisation. "Social hänsyn i offentlig förvaltning", s. 7-8.

deras arbete har erhållit internationell uppmärksamhet.<sup>70</sup> Förutom en god förvaltning av fastigheterna har de även i uppdrag att skapa en god socioekonomisk trygg grund för hyresgästerna.<sup>71</sup> Ett led i det är att använda den offentliga upphandlingen för att främja möjligheterna till sysselsättning för hyresgästerna. Under lång tid har flera projekt bedrivits med fokus på ekologisk och social hållbarhet. Den sociala upphandlingen ses som ett viktigt verktyg i det sociala arbetet för att främja möjligheter till sysselsättning för hyresgästerna, genom att arbetstagare vid behov förmedlar arbeten till arbetslösa hyresgäster från just Gårdsten.<sup>72</sup> Därmed kan också de ses som en egen prioriterad målgrupp. Gårdstensbostäder ställer löpande krav på social hänsyn vid upphandling av entreprenader och tjänster. Det görs både i form av tilldelningskriterier och krav som särskilda kontraktsvillkor. I ett av deras många dokument om upphandling ges exempel på tillämpning av social hänsyn vid olika typer av upphandlingar; byggentreprenader, förvaltningsentreprenader samt bygg- och markentreprenader.

År 2007 genomfördes en ekonomisk utvärdering av deras arbete med hållbar utveckling genom upphandling. Resultatet visade att projektet inte var företagsekonomiskt lönsamt ut kommunens perspektiv som ägare, däremot kunde det konstateras att de positiva samhällsekonomiska effekterna var större än de ekonomiska förlusterna. En av de fördelar man pekade på var just ökad sysselsättning bland hyresgästerna.<sup>73</sup>

Från Göteborgs stad har fyra upphandlingar studerats, och ett antal exempel från det kommunalägda bolaget Gårdstensbostäder.

#### *Upphandling: Postförmedlingstjänster*

Den första upphandling som studerats är ett ramavtal som genomförts med öppet förfarande, där alltså alla leverantörer har möjlighet att lämna anbud (2 kap. 22 §

---

<sup>70</sup> Gårdsten: Framtid Gårdsten. En redogörelse för Gårdstensbostäders arbete med sysselsättningsfrämjande. social upphandling, s. 1.

<sup>71</sup> Fotnot: Sedan bolagets bildande 1997 ca 2 000 jobb förmedlats och antalet lokala företag har ökat från 8 till 50 under samma period. Gårdsten: Framtid Gårdsten. En redogörelse för Gårdstensbostäders arbete med sysselsättningsfrämjande. social upphandling, s. 5.

<sup>72</sup> Gårdsten: Framtid Gårdsten. En redogörelse för Gårdstensbostäders arbete med sysselsättningsfrämjande. social upphandling, s 5.

<sup>73</sup> Lind & Lundström 2008, s. 4

LOU). Uppdraget omfattar postförmedlingstjänster. Göteborgs stads Upphandlings AB hade i sitt förfrågningsunderlag ställt upp ett antal särskilda kontraktsvillkor som leverantören var tvungen att uppfylla för att erhålla upphandlingen, förutom att erbjuda det lägsta priset. Kravet som gällde var att leverantören skulle anställa tre personer fortlöpande under den pågående avtalsperioden, och tjänsterna skulle vara heltidstjänster. De som skulle anställas skulle stå långt ifrån arbetsmarknaden, och tillhöra någon av de grupper som är prioriterade enligt Göteborgs stads pilotprojekt, alltså ungdomar, personer med utländsk bakgrund eller funktionsnedsatta.<sup>74</sup> Den leverantör som antogs, PostNord, ställer i sin tur egna styrande krav på hur Göteborgs Stad ska agera inom de för dem själva viktigaste områdena för ett hållbart företagande. PostNord vill ha ett aktivt mångfalds- och jämställdhetsarbete på alla nivåer i företaget.

#### *Upphandling: Växtarrangemang och skötsel-service*

Göteborgs Stads Upphandlings AB genomförde 2013 en ramavtalsupphandling avseende växtarrangemang och växtskötsel-service, i samarbete med pilotprojektet för social hänsyn. De sociala kraven ställdes genom särskilda kontraktsvillkor. Leverantören skulle under hela avtalsperioden ta emot 2 personer per år på arbetsträning om vardera 100 timmar. På så sätt kom totalt 4 personer att få värdefull arbetslivserfarenhet. Den prioriterade målgruppen i upphandlingen var arbetslösa personer med helt eller delvis försörjningsstöd med en dokumenterad förmåga att kunna utföra arbetsuppgifterna. Utvärderingsgrunden för upphandlingen är det lägsta priset, förutsatt att inkomna anbud uppfyller kvalificeringskraven.<sup>75</sup>

#### *Upphandling: Hemtjänst för brukare med finska som modersmål*

År 2012 genomförde Västra Göteborg en upphandling av hemtjänst, där krav på social hänsyn användes som ett särskilt kontraktsvillkor. Kravet som ställdes var att hemtjänsten ska utföras av tvåspråkig personal; språkkunskaper i finska och asyriska önskades. Dessutom var krav på att leverantören åtog sig att anställa person/personer som kommer från arbetslöshet eller är bidragsberoende, alternativt att de under de tolv senaste månaderna anställt person/personer som kommer från arbetslöshet eller

---

<sup>74</sup> Förfrågningsunderlag, Postförmedlingstjänster.

<sup>75</sup> Förfrågningsunderlag, Växtarrangemang och växtskötsel-service.

bidragsberoende.<sup>76,77</sup>

*Upphandling: Destinationsutvecklare*

År 2012 genomförde Utveckling Nordost en upphandling av konsulttjänster avseende strategisk destinationsutveckling. I denna upphandling ställdes krav på social hänsyn som ett särskilt kontraktsvillkor där leverantören i någon form skulle anställa en person som stod långt från arbetsmarknaden under perioden för det aktuella uppdraget. Rekryteringen skulle vara klar och anställningen skulle påbörjas senast sex veckor efter avtalet trätt i kraft.<sup>78</sup>

*Upphandling, Gårdstensbostäder: Förvaltningsentreprenad*

I en upphandling av förvaltningsentreprenad (lokalvård) ställde Gårdstensbostäder krav på att ett visst antal personer bosatta i Gårdsten skulle beredas arbete. Det specifika villkoret formulerades som ett tilldelningskriterium och hur viktningen skulle ske angavs i förväg. Social hänsyn tillämpades genom en utvärderingsmodell som redogjordes för i upphandlingsföreskriften. Bolaget antog det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt, då priset utgjorde 70 %, medan social hänsyn utgjorde 20 %. Den delen som hänförde sig till sysselsättningsfrämjande social hänsyn kunde maximalt ge tio poäng beroende på omfattningen av anställningen.

*Upphandling, Gårdstensbostäder: Bygg-/ marknadsentreprenader*

I en upphandling av bygg-/ marknadsentreprenader, i form av en uteplats, togs social hänsyn i form av ett tilldelningskriterium. Det totalt sett mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet antas då priset enligt viktfordelningen utgör 85 %. Det andra kriteriet som utgjorde 15 %, var erbjudandet om ungdomsarbete. Bedömningen omfattade leverantörens erbjudande om antal ungdomar eller antal timmar som rekryteras från Gårdsten.

*Upphandling, Gårdstensbostäder: Byggentreprenad*

I ett projekt med en byggentreprenad i form av fasadarbete var entreprenaden uppdelat i två delar, TE 1 och TE 2, vilka upphandlades var för sig. För de båda

---

<sup>76</sup> Förfrågningsunderlag, Hemtjänst med krav på språkkunskaper, finska och asyriska.

<sup>77</sup> Bilaga, Svarsbilaga 3 - Social hänsyn.

<sup>78</sup> Bilaga, Utveckling Nordost.

delentreprenaderna skulle en arbetstagare (i dessa fall ungdomar) från Gårdsten rekryteras under hela entreprenadtiden, i enlighet med deras avdelning benämnd ”arbete och företagsamhet i Gårdsten”, vars uppgift bland annat är att förmedla arbeten till deras arbetslösa hyresgäster.<sup>79</sup>

#### 4.3.2 Malmö Stad

Enligt Malmö stads upphandlingspolicy ska pris, kvalitet, miljö och sociala/etiska villkor finnas som aktiva instrument i alla upphandlingar och inköp, och tillämpas i proportionerlig omfattning. Sådana tillämpningar är exempelvis krav eller villkor är kollektivavtalsenliga villkor, meddelarfrihet, antidiskrimineringsklausuler, förenklingar för småföretag att delta i upphandlingar, etiska villkor i upphandling, krav med särskilt fokus på hållbar utveckling i främjande av ekologiska och rättvist producerade produkter. Enligt kommunen utgör detta grunden för en hållbar och konkurrensmässigt god upphandling.<sup>80</sup> Av ovanstående redogörelse kan det därför konstateras att kommunens upphandlingspolicy inte preciserar social hänsyn närmare än att ”sociala/etiska villkor ska finnas som aktivt instrument i alla upphandlingar och inköp och tillämpas i proportionerlig omfattning.”

Kommunen arbetade däremot med social hänsyn vid upphandling bland annat genom pilotprojekt ”För att förändra och förbättra den offentliga upphandlingen i kommunen” (2012-2013). Projektet syftade till att motverka svartarbete och främja sysselsättning av långtidsarbetslösa.<sup>81</sup> Enligt projektets slutrapport var den övergripande slutsatsen att upphandlingsverktyget kan utnyttjas strategiskt för att bidra till att uppnå Malmö stads målsättning om att bli en socialt hållbar stad, och de har även en viljeriktning om att sociala villkor ska vara en självklar del i stadens inköp.<sup>82</sup>

#### *Upphandling: Nybyggnation av Masttorget*

Upphandlingen av entreprenaden Masttorget omfattades av stadens ovan nämnda

---

<sup>79</sup> Ibid, s 6.

<sup>80</sup> Malmö Stad, Upphandlingspolicy.

<sup>81</sup> Bilaga, Särskilda kontraktsvillkor.

<sup>82</sup> Malmö Stad 2013, Slutrapport från pilotprojekt för att förändra och förbättra den offentliga upphandlingen i kommunen, s 1-2.



pilotprojekt, och innebar nybyggnad av ett torg i Malmös hamn.<sup>83</sup> Det sociala kravet i upphandlingen ställdes genom särskilda kontraktsvillkor, och innefattade att entreprenören skulle anställa en långtidsarbetslös person som skulle ställas till förfogande i sex månader i enlighet med vad pilotprojektet föreskrev. Vidare pågick anställningarna under den mest byggintensiva perioden.<sup>84</sup>

#### 4.3.3 Örebro Kommun

Örebro kommun avser genom sin upphandlingspolicy<sup>85</sup> att främja hållbarhetsperspektiv<sup>86</sup> vid upphandling och inköp. Av denna anledning ska ekonomiska, sociala och ekologiska hänsyn vara ledande och kopplas till kommunens mål som formulerats i övergripande strategier och budget, miljöprogram, klimatplan och andra styrande dokument. I kommunens styrdokument beskrivs att de sociala kraven utformas som tydliga avtals- och utförarvillkor, dvs. villkor som en antagen leverantör ska uppfylla vid avtalsstart eller inom en viss tid därefter. De sociala kraven kan se ut som följande; som en del i utförandet ska den antagna leverantören ha personal som står långt ifrån den ordinarie arbetsmarknaden, särskilt långtidsarbetslösa och/eller personer med funktionsnedsättning. Vidare kan de innebära att den antagna leverantören ska som en del i utförandet delta i program för att motverka lokal arbetslöshet, vilket innebär att anställa viss andel ifrån den lokala arbetsmarknaden. Ytterligare ett villkor kan vara att ta emot praktikanter från utbildningar och arbetsmarknadsåtgärder.<sup>87</sup>

ÖBO är ett allmännyttigt bostadsbolag som är helägt av kommunen. 2010 antog ÖBO:s styrelse ”Generalplan (GP) Vivalla”, vilket är en långsiktig plan för Vivalla:s fysiska förnyelse. Detta gjordes bland annat utifrån att Örebro och ÖBO:s största bostadsområde befinner sig på ett sluttande plan när det gäller segregation, trygghet och kundnöjdhet. För att vända den negativa utvecklingen krävs kraftfulla insatser såväl på det fysiska området som på det sociala. I och med detta har de haft en ambition om att hitta en samarbetspartner för att utföra om- och nybyggnation på ett

---

<sup>83</sup> Ibid, s 2.

<sup>84</sup> Bilaga, Särskilda kontraktsvillkor.

<sup>85</sup> Örebro kommun 2012, Upphandlingspolicy.

<sup>86</sup> Örebro kommun 2012, Riktlinjer för hållbar upphandling, 5-6.

<sup>87</sup> Ibid, s. 6.

antal fastigheter, varav en i stadsdelen Vivalla.<sup>88</sup>

*Upphandling: Örebrobostäder AB, Ombyggnad*

I enlighet med Örebro kommuns upphandlingspolicy har det kommunala bolaget Örebrobostäder AB (ÖBO) genomfört en upphandling i vilken social hänsyn har tillämpats, gällande en större ombyggnad i Vivalla. Anbudsgivarna skulle i sina anbud beskriva hur de tänkte sig kunna ta emot arbetslösa i projektet och utveckla arbetstillfällen och utbildningsformer.<sup>89</sup> Likt Gårdstensbostäder har ÖrebroBostäder utarbetat en modell i förfrågningsunderlaget där olika områden viktas mot varandra procentuellt och sedan poängsätts. Ekonomi viktas med 15 % och övriga delområden med 85 % vilket de anser vara relevant för denna typ av samarbetsprojekt. Bland de övriga delområden ryms arbetsmarknadssatsning (som utgör 15 %), vilket är kategorin där social hänsyn beaktas.<sup>90</sup>

Företaget som antogs var Skanska, som lovade att under de fyra åren som ombyggnaden pågick involvera 50-80 arbetslösa personer, varav den största andelen av de anställda själva ska bo i området. Målet omfattade att de anställda skulle få utbildning, komma i jobb, bli anställningsbara och få in i sitt CV att de fått erfarenhet genom projektet. Detta exempel visar således hur upphandling med sociala krav kan bidra till att människor som står långt ifrån arbetsmarknaden ökar sina chanser till att få jobb.<sup>91</sup>

#### 4.4 Lokal nivå - Analys

Nu har målet tagit sig från EU ner till den lokala nivån där det blir anpassat ännu en gång. Anpassningen på lokal nivå utgör den tredje fasen i översättningsprocessen, nämligen upppackningsfasen. Upppackningsfasen är kanske den mest intressanta utifrån studiens syfte och frågeställning, eftersom det är här målet landar och tillämpas hos sin mottagare. Det är med andra ord här ”resultatet” av den ursprungliga idén visar

---

<sup>88</sup> Förfrågningsunderlag: Ombyggnad, Vivalla.

<sup>89</sup> Örebro kommun. Social hänsyn i upphandling – ett exempel på utveckling i Örebro Kommun, s 2.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Örebro kommun, Social hänsyn i upphandling – ett exempel på utveckling i Örebro Kommun, s 2.

sig. I detta avsnitt kommer också översättningsprocessens fjärde fas analyseras, då idén återföds till en ny idé av ytterligare en aktör.

#### 4.4.1 Fas 3 - Uppackning på lokal nivå

Nu har alltså objekten i form av mål och regler från nationell nivå landat hos den mottagande aktören på lokal nivå. Målen och regelverken har anpassats och översatts till ännu ett objekt – de upphandlande aktörernas egna styrdokument och sociala krav i upphandling. I den mottagande organisationen skapas nya rutiner och allt eftersom tiden går kan de nya metoderna tas för givet och betraktas som allmän praxis. Resultatet av den tredje fasens uppackning hänger i mångt och mycket på den mottagande aktörens kunskapsläge, men också på deras vilja. Än så länge är upphandlande myndigheters kunskap och strategi för att ställa sociala krav inte särskilt långt framskriden, men viljan att göra det växer ständigt.<sup>92</sup> I Malmö stad finns exempelvis en viljeriktning för att sociala villkor ska vara en självklar del i stadens inköp.<sup>93</sup> Men trots att det i deras befintliga riktlinjer för upphandlingsverksamhet finns angivet att sociala och etiska villkor ska finnas med som ett aktivt instrument vid alla inköp, är det enligt slutrapporten fortfarande få inköp där man faktiskt tar sådan typ av hänsyn.<sup>94</sup>

Denna studie fokuserar på den tydliga roll social hänsyn i offentlig upphandling har som ett arbetsmarknadsverktyg för att ge socialt utsatta grupper en större chans att komma in på arbetsmarknaden. Ambitionen kräver att man avgränsar och prioriterar vissa grupper. Det framgår i aktörernas styrdokument att fokusgrupperna i första hand är långtidsarbetslösa, ungdomar, funktionsnedsatta och boende i ett visst område eller i ett visst bostadsbolag, för att gynna den lokala marknaden. En lite mer löst definierad grupp är också personer med utländsk bakgrund. De grupper som är prioriterade enligt Göteborgs stads pilotprojekt är ungdomar, personer med utländsk bakgrund och funktionsnedsatta.<sup>95</sup> Däremot är upphandlingskraven inte lika tydliga med utifrån vilken av dessa grupper som rekrytering ska ske. I alla upphandlingar från

---

<sup>92</sup> SOU 2013:12, s. 409.

<sup>93</sup> Malmö Stad 2013, Slutrapport från pilotprojekt för att förändra och förbättra den offentliga upphandlingen i kommunen, s. 4.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Göteborgs Stad 2015, Projektrapport & förslag till arbetsmodell och organisation. "Social hänsyn i offentlig förvaltning", s 5-6.

Göteborgs stad har kraven ställts som att en person långt ifrån arbetsmarknaden ska anställas, i ett av fallen krävs också specifika språkkunskaper. Det kommunala bostadsbolaget Gårdstensbostäder är däremot lite mer specifika vad gäller rekrytering. De har tydligare krav på vilken av de prioriterade grupperna som individer ska rekryteras ifrån. Vid upphandling kräver de att den anställde är boende i ett av deras egna bostadshus, och att leverantören ska anställa ungdomar. Genom att anställa från det egna området får de boende en självförsörjning vilket i sig är ett egenvärde då det minskar stigmatiseringen av området. Detta kopplar de själva till EU:s mål med den offentliga upphandlingen som ett instrument för att uppnå icke-ekonomiska målsättningar på det socialpolitiska området.<sup>96</sup> Även om de kommunala bolagen arbetar efter kommunernas styrdokument har det visat sig finnas ännu en skillnad mellan Göteborgs stad och Gårdstensbostäder. Villkoren är i två fall av tre ställda som tilldelningskriterium, och inte som särskilda kontraktsvillkor som i Göteborgs stads upphandlingar.

Inga av de upphandlingar som granskats ställer krav på att en person med utländsk bakgrund ska anställas. Frågan om vem som ska inkluderas i denna grupp skulle kunna utgöra ett hinder för ett sådant typ av krav. Trots eventuella svårigheter har vi sett ett exempel på upphandlingskrav som indirekt kan innebära att en person från denna grupp rekryteras i en upphandling gällande hemtjänst. Kravet som ställdes var att tjänsten som ska utföras ska så göras utav tvåspråkig personal. De språkkunskaper som önskades var finska och asyriska.<sup>97+98</sup> Mer specifika krav än så beträffande anställning av denna fokusgrupp har dock inte setts.

Enligt Malmö stads styrdokument ligger fokus på enbart långtidsarbetslösa och det är därför den enda grupp som prioriteras vid social upphandling. Det står skrivet att endast sociala/etiska villkor ska finnas som aktiva instrument i alla upphandlingar och inköp, dock inte vad detta faktiskt innebär i praktiken. Örebro däremot visar på lite mer bredd och ambition i frågan. Enligt styrdokument kan en rad olika åtgärder göras för att främja sysselsättningen bland vissa samhällsgrupper. Fokus ligger på långtidsarbetslösa och funktionsnedsatta. Men det kan också röra sig om

---

<sup>96</sup> Gårdstensbostäder, 2012, Social hänsyn vid upphandling av entreprenader och tjänster, s. 9.

<sup>97</sup> Förfrågningsunderlag, Hemtjänst med krav på språkkunskaper, finska och asyriska.

<sup>98</sup> Bilaga, Svartsbilaga 3 - Social hänsyn.

upphandlingskrav på att den antagna leverantören ska göra något för att främja jämställdhet och en jämn könsmässig sammansättning, samt att främja mångfald i fråga om etniskt ursprung. Social häyn kan också tas genom att den antagna leverantören ska delta i ett program för att motverka lokal arbetslöshet, vilket innebär att de ska anställa en viss andel ifrån det lokala området. Ett exempel på en upphandling är en där 50-80 arbetslösa personer anställdes, varav den största andelen av dem själva bodde i området. Denna jämförelse visar att större kommuner inte behöver ta ett större socialt ansvar via upphandling, än mindre kommuner.

#### 4.4.2 Fas 4 - Vidare spridning av sociala mål

När idén nått sin mottagare i den lokala organisationen, och den för andra gången blivit anpassad (eller översatt) till nya styrdokument och konkreta krav i upphandling, tas de nya metoderna för givet efter en tid. Social upphandling för att nå samhällliga mål betraktas nu som allmän praxis. När en handling blivit rutiniserad på detta sätt ges utrymme för skapande av nya idéer.<sup>99</sup> En idéns "återfödelse" på detta sätt motsvarar den fjärde och sista fasen i översättningsprocessen.<sup>100</sup>

Faktum är att de sociala kraven i upphandlingar inte bara ger den positiva effekten av att samhällsgrupper långt ifrån arbetsmarknaden ges större chans att få anställning - sociala krav lämnar ringar på vattnet. Socialpolitiska mål från EU sprider sig inte bara till offentliga organisationer på nationell och lokal nivå utan vidare till andra organisationer på olika nivåer och i olika branscher. Privata entreprenörer är ett exempel på en aktör som kan påverkas av den resande sociala idén och sätta upp egna sociala mål och krav för sin verksamhet. Tack vare flödet av sociala mål på andra organisationsnivåer stimuleras entreprenörerna att införliva sociala värderingar och beteenden i den egna företagskulturen.<sup>101</sup> Av den anledningen kan den socialpolitiska idén också ha en gynnande effekt i form av förekomsten av socialt inriktat entreprenörskap generellt sett.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Eriksson-Zetterquist 2009, s 130-31.

<sup>100</sup> Erlingsdottir & Lindberg 2005, s. 47-70.

<sup>101</sup> SOU 2013:12, s. 409.

<sup>102</sup> Ibid, s. 409-410.

Tendenser av vidare spridning av en social idé eller ett socialt mål har kunnat utläsas av empirin, då man kan se de lokala leverantörerna som den aktör som återupplivar idén. Leverantör PostNord som antogs i en upphandling utförd av Göteborgs Stad är ett exempel på det. De ställer egna styrande krav på hur Göteborgs Stad ska agera inom de för dem själva viktigaste områdena för ett hållbart företagande. Detta gör de genom en uppförandekod som kallas Code of Conduct. Koden fastställer också ramverket för bland annat mångfald och likabehandling, deras samhällsengagemang och även sponsring. Postnord vill ha ett aktiv mångfalds- och jämställdhetsarbete på alla nivåer i företaget, då deras uppfattning är att människors olikheter gör dem till en dynamisk och attraktiv arbetsplats.<sup>103</sup>

Man kan också se PostNords samhällsengagemang genom att de aktivt arbetar med social hänsyn. Vid ett annat projekt hade de ett samarbetade med arbetsförmedlingen för rekrytering av personal, då en ny brevterminal byggdes i Hallsberg. Tack vare projektet lät man personer som stod långt utanför arbetsmarknaden få chans till anställning. Av 500 sökanden anställdes 30 individer från denna grupp, som annars troligen fallit bort i den första gallringen.<sup>104</sup> Denna typ av samhällsengagemang kan i sin tur spridas vidare till nästa organisation, bransch, kommun, eller kanske till och med till EU, där processen för en idéns resande kan påbörjas igen.

---

<sup>103</sup> Förfrågningsunderlag, Postförmedlingstjänster.

<sup>104</sup> Ibid.

## **5 Resultatdiskussion och slutsatser**

I det avslutande kapitlet görs en återkoppling till studiens problemställning och syfte. Studien har åskådliggjort den översättningsprocess som sker då socialpolitiska mål översätts till konkreta krav på social hänsyn i offentlig upphandling. Utifrån denna process har intressanta iakttagelser kunnat göras som kan bidra till att vidareutveckla kunskapen om offentlig upphandling som styrinstrument. Kapitlet avslutas med förslag på vidare forskning som kan komplettera denna studie.

### **5.1 Skiljelinje mellan styrdokument och sociala krav**

Även om idéer producerar likhet så kan de färdas på olika sätt, ges olika namn och form och även omvandlas till olika praktiker - översättningsprocessen kan alltså resultera i både ökad homogenitet och ökad heterogenitet mellan organisationer.<sup>105</sup> På nationell nivå går det inte att påvisa om anpassningen av EU-direktiven resulterar i homogenitet eller heterogenitet, eftersom studien endast behandlar en nation och inte jämför med hur andra medlemsländer tagit emot målet om ökad sysselsättning. Däremot kan det konstateras att det finns en idémässig samstämmighet i de organisationer vi studerat (EU, Sverige, lokala aktörer). Både i EU-direktiv, LOU och lokala aktörers styrdokument återkommer att grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden ska anställas, såsom långtidsarbetslösa, funktionsnedsatta, personer med utländsk bakgrund och ungdomar, och i vissa fall att personer i närområdet ska anställas. Det råder alltså samstämmighet också mellan de lokala aktörerna som i stort sett använder sig av samma fokusgrupper i sina styrdokument. Således har översättningsprocessen från EU-direktiv till lokala målsättningar i styrdokument visat sig vara homogen.

På den lokala nivån kan det konstateras att vilken av dessa fokusgrupper som upphandlaren ställer krav på anställning av, inte riktigt speglar den ambition som visas i styrdokumentet. Som tidigare nämnt vill man öka sysselsättningen bland långtidsarbetslösa, funktionsnedsatta, personer med utländsk bakgrund och ungdomar. Många gånger fastställs däremot inte vilken av dessa grupper som ska prioriteras. En

---

<sup>105</sup> Eriksson-Zetterquist 2009, s. 47-70.

övervägande del av upphandlingarna kräver endast att en person långt från arbetsmarknaden ska anställas. De vagt formulerade kraven innebär att det finns en skiljelinje mellan upphandlande aktörers styrdokument och vad som faktiskt visas genom de sociala kraven i offentliga upphandlingar.

Slutsatsen som kan dras är att målet om ökad sysselsättning “packats upp” av de lokala upphandlarna i enlighet med EU:s direktiv, då deras styrdokument visar att de har ambitionen om att inkludera samtliga fokusgrupper som EU ger förslag på. Däremot händer någonting då de ska översättas till praktiskt handlande. De efterlever varken sina egna, de nationella eller EU:s målsättningar i och med att kraven blir alltför vaga till sin karaktär och knappast inkluderar alla grupper. De lever således inte upp till de förväntningar som finns på dem. Att belysa den negativa trenden med dålig matchning mellan styrdokument och praktik kan leda till att upphandlare ser över sin upphandlingsprocess och utvärderar sitt eget arbete och måluppfyllelse i större utsträckning. På så vis uppnås studiens syfte med att utveckla kunskapen om social hänsyn som ett styrmedel för att uppnå politiska mål. Slutsatsen om aktörernas ospecificerade krav leder oss vidare till studiens andra iakttagelse.

## **5.2 Undanträngningseffekt**

Det framhålls i tidigare forskning att social hänsyn som styrmedel i offentlig upphandling leder till minskad arbetslöshet.<sup>106</sup> Däremot finns det problem som kan uppstå då målen översätts till krav i praktiken. Det framgår att de sociala kraven många gånger är vagt formulerade och att det finns ett oproportionerligt fokus på den allomfattande gruppen “arbetslösa.” När de upphandlande aktörerna ställer ospecificerade krav gällande vilken grupp som ska prioriteras riskerar individer ur vissa av fokusgrupperna att trängas undan. Göteborgs stad nämner i ett av sina styrdokument att risken är överhängande för att gruppen funktionsnedsatta trängs undan av individer från andra grupper. De föreslår en lösning om att göra en bedömning vid upphandling ifall det är möjligt att anställa funktionsnedsatta. Övriga kommuner har däremot ingen strategi för att försöka minimera undanträngningseffekten. Åtgärder för att hindra detta har inte heller kunnat utläsas på

---

<sup>106</sup> SOU 2013:12, 409-410.



varken nationell nivå eller EU-nivå. En möjlig konsekvens av undanträngningen kan vara att sysselsättningen inte ökar i alla de grupper som är tänkta. Risken är därför att målsättningen om ökad sysselsättning bara uppfylls för vissa av grupperna. Målet når således inte ända fram och uppfylls endast till viss del.

Med hjälp av forskningslitteratur kunde det i inledningskapitlet redogöras för att social upphandling antas leda till en ökad sysselsättning och underlätta för minoriteter och utsatta grupper att framgångsrikt delta i offentliga upphandlingar.<sup>107</sup> Men att målsättningen om ökad sysselsättning och inkludering av vissa utsatta grupper eventuellt inte nås trots att sociala krav ställs, kan vara viktigt för upphandlande aktörer att känna till när sociala krav ska ställas i framtiden. Avgörande för vilken av fokusgrupperna man ställer krav på för anställning kan nämligen bero på att upphandlande aktörer inte har den kunskap som behövs.<sup>108</sup> Enligt (SOU 2013:12) understryks avsaknaden och svårigheterna med att identifiera empirisk data bland annat gällande effekterna av sociala krav i offentliga upphandlingar, då detta område knappt är utforskat. Genom att belysa problemet med eventuell undanträngning vid social upphandling och vilka konsekvenser det kan få för måluppfyllelsen, bidrar studien även genom detta till att utveckla kunskapen om sociala krav i upphandling som ett styrinstrument.

### **5.3 Lokalt främjande**

Som vi också såg i inledningskapitlet är kunskapsnivån om social hänsyn fortfarande låg. Det medför att den sociala aspekten vid upphandling många gånger går förlorad och att skattepengarna inte används på ett effektivt sätt som gynnar medborgarna.<sup>109</sup> Även forskningen har visat sig vara bristfällig i många avseenden av den sociala upphandlingen. Forskningslitteraturen berör exempelvis inte om användningen av socialt ställda krav vid offentliga upphandlingar kan bidra till att gynna den lokala affärskulturen, vilket framhölls inledningsvis i denna studie (SOU 2013:12).

---

<sup>107</sup> SOU 2013:12, s 409-410.

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> SOU 2013:12, s 409-410.

Granskningen av styrdokument och sociala upphandlingar har trots det generellt sett låga kunskapsläget visat att både kommuner (Örebro kommun) och kommunala bolag (Gårdstensbostäder) ägnar sig åt arbetsfrämjande åtgärder för att utveckla det lokala näringslivet och gynna den lokala marknaden. Det kan exempelvis handla om att ställa upphandlingskrav om att leverantörer ska anställa från den det lokala området och rekrytera arbetslösa hyresgäster.<sup>110</sup> Sedan Gårdstensbostäder bildades 1997 har ca 2000 jobb förmedlats och antalet lokala företag har ökat drastiskt, bland annat med hjälp av social hänsyn vid upphandling.<sup>111</sup>

Slutsatsen som kan dras av detta är att social upphandling *kan* öka sysselsättningen i ett visst område och på så vis gynna den lokala affärskulturen.<sup>112</sup> De positiva samhällsekonomiska effekterna av att ställa social hänsyn i form av krav på lokal anställning kan alltså vara mer långtgående än “bara” ökad sysselsättning bland människor i ett visst område, eller från en viss målgrupp. På så sätt används skattemedlen inte enbart till att aktivera arbetslösa individer, utan har samtidigt en avgörande effekt för såväl företagen som samhället i stort. Med hjälp av denna slutsats kan studien medverka till att fylla forskningsluckan om huruvida användningen av sociala krav vid offentlig upphandling kan medverka till att gynna den lokala affärskulturen eller inte.<sup>113</sup> Således bidrar också denna tredje slutsats till att vidareutveckla kunskapen om att använda offentlig upphandling som ett styrinstrument för att förverkliga socialpolitiska mål, och uppfyller därigenom studiens syfte.

## 5.4 Vidare forskning

Studien behandlar översättningsprocessen genom en kvalitativ textanalys, och ger därav ingen möjlighet att fånga in de överväganden som görs av tjänstemännen då de sociala kraven ställs upp. För att få en mer djupgående förståelse för hur dessa överväganden går till, hade vidare studier där intervjuer med tjänstemän på lokal nivå genomförs varit intressant, för att kunna synliggöra de överväganden som görs. Det

---

<sup>110</sup> Gårdstensbostäder 2012, *Social hänsyn vid upphandling av entreprenader och tjänster*, s. 6.

<sup>111</sup> Gårdsten: Framtid Gårdsten. En redogörelse för Gårdstensbostäders arbete med sysselsättningsfrämjande social upphandling, s. 5.

<sup>112</sup> Lind, H. & Lundström, S. (2008), s. 4.

<sup>113</sup> Ibid.

skulle bidra till att utöka den annars så blygsamma forskningslitteraturen om social hänsyn. En annan intressant studie hade varit att undersöka offentliga upphandlingar där social hänsyn inte beaktats. Upphandlingar utan sociala krav innefattas inte i denna studies urval, så på det viset hade man fått en djupare förståelse för varför social hänsyn vid upphandling fortfarande väljs bort i så hög omfattning, trots att det är fullt möjligt och till och med uppmuntras av högre instanser.

## Referenser

### Hemsidor

Europaportalen. *Sverige klarar sysselsättningsmål.*

<http://www.europaportalen.se/2015/05/sverige-klarar-sysselsattningssmal>

Hämtad: 2015-12-27

Gårdsten: *Framtid Gårdsten. En redogörelse för Gårdstensbostäders arbete med sysselsättningsfrämjande social upphandling.*

[http://www.garde.se/wp-content/uploads/2014/03/GW\\_Gardsten.pdf](http://www.garde.se/wp-content/uploads/2014/03/GW_Gardsten.pdf)

Hämtad: 2015-12-10

Gårdstensbostäder. (2014). *Pressmeddelande: Social upphandling framgångsfaktor för Gårdsten.*

<http://www.gardstensbostader.se/Nyheter/Pressmeddelande-Social-upphandling-framgangsfaktor-for-Gardsten/>

Hämtad: 2015-12-03

Göteborgs Stad. *Social hänsyn i offentlig upphandling. Social hänsyn i Göteborgs Stad.* <http://socialhansyn.se/vad-ar-social-hansyn/social-hansyn-i-goteborgs-stad/>

Hämtad: 2015-11-20

Göteborgs Stad. *Social hänsyn i offentlig upphandling. De fem EG-rättsliga principerna.*

<http://socialhansyn.se/vad-ar-social-hansyn/#defemeg-rattsligapriciperna>

Hämtad: 2015-11-20

Göteborgs Stad. *Social hänsyn i offentlig upphandling, Om modellen.*

<http://socialhansyn.se>

Hämtad: 2015-11-30

Göteborgs Stad (2012). *Upphandlingspolicy*.

<http://www.goteborg.se>

Hämtad: 2015-11-30

Göteborgs Stad. *Vad är social hänsyn?*

<http://socialhansyn.se/vad-ar-social-hansyn/>

Hämtad: 2015-11-15

Malmö stad. *Upphandlingspolicy*.

<http://malmo.se/download/18.61e8ebf41423751f82c6834/1384859001693/Upphandlingspolicy.pdf>

Hämtad: 2015-11-30

Regeringen. (2015). *Så ska den offentliga upphandlingen förbättras*.

<http://www.regeringen.se/debattartiklar/2015/03/sa-ska-den-offentliga-upphandlingen-forbattras-/>

Hämtad 2015-11-27

Regeringen. (2015). *Stoppa social dumpning i offentliga upphandlingar*.

<http://www.regeringen.se/debattartiklar/2014/12/stoppa-social-dumpning-i-offentliga-upphandlingar/>

Hämtad 2015-11-27

Upphandlingsbolaget. *Databasen Winst*.

[http://uhb.goteborg.se/winst/?utm\\_source=kvasir&utm\\_medium=cpc&utm\\_campaign=upphandlingsbolaget](http://uhb.goteborg.se/winst/?utm_source=kvasir&utm_medium=cpc&utm_campaign=upphandlingsbolaget)

Hämtad: 2015-11-28

Upphandlingsbolaget. *Exempel från London*.

[http://uhb.goteborg.se/for\\_inkopare\\_social\\_hansyn\\_exempel\\_fran\\_london/](http://uhb.goteborg.se/for_inkopare_social_hansyn_exempel_fran_london/)

Hämtad: 2012-12-10

Upphandlingsbolaget, *Exempel på upphandlingar med socialt hänsynstagande*, Göteborgs Stad.

[http://uhb.goteborg.se/for\\_inkopare\\_social\\_hansyn\\_exempel\\_fran\\_goteborg/](http://uhb.goteborg.se/for_inkopare_social_hansyn_exempel_fran_goteborg/)

Upphandlingsmyndigheten, *Om oss*.

<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omossmeny/om-oss/>

ÖrebroBostäder AB, *Möjligheter och mervärde*.

<http://www.obo.se/sv/Om->

[oss/Samhallsengagemang/Arbetsmarknadssatsningar/Social-hansyn-i-upphandlingar/](http://www.obo.se/sv/Om-oss/Samhallsengagemang/Arbetsmarknadssatsningar/Social-hansyn-i-upphandlingar/)

Hämtad 2015-12-28

Örebro kommun. *Social hänsyn i upphandling – ett exempel på utveckling i Örebro Kommun*.

<http://skl.se/download/18.7e56c4f31498402ab2f74b34/1416926451582/%C3%96rebro+Vivalla+upphandling+sociala+h%C3%A4nsyn.pdf>

Hämtad: 2015-12-28

Örebro kommun. (2012). *Upphandlingspolicy*.

<https://www.orebro.se/download/18.cfa50eb1387e85ecee80001131/1392724471231/Hållbar+upphandling+-+riktlinjer+.pdf>

Hämtad: 2015-12-27

## Lagar och direktiv

EU-direktiv 2004/17/EG. Bryssel: Europaparlamentet och Europeiska unionens råd.

EU-direktiv 2004/18/EG. Bryssel: Europaparlamentet och Europeiska unionens råd.  
beaktandesats 33.

EU-direktiv 2014/24/EU. Bryssel: Europaparlamentet och Europeiska unionens råd.  
beaktandesats 36.

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

## Mailkorrespondens

Dahlberg, Magnus; Upphandlare Malmö Stad

Johansson, Pernilla; leverantör- och avtalskoordinator

Kanschä, Anna; Malmö Stads Gatukontor

Ohlsson, Maja; Projektledare Göteborgs stads pilotprojekt för social hänsyn

Sagvall, Helena; CSR-samordnare Upphandlingsbolaget

Sundqvist, Anneli; Upphandlingsansvarig ÖrebroBostäder AB

Övergaard, Anna; Upphandlingsledare Upphandlingsbolaget

## Motioner

Motion 2012/13. *Social hänsyn vid offentlig upphandling.*

## Propositioner

Proposition 2001/02:142, Ändringar i lagen om offentlig upphandling m.m.

## Publikationer

Europeiska kommissionen. (2015). *Offentlig upphandling - Vägledning för yrkesutövande aktörer om hur man undviker de vanligaste felen i projekt som finansieras av de europeiska struktur- och investeringsfonderna*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg

Europeiska kommissionen. (2011). *Socialt ansvarsfull upphandling - en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg

Europeiska kommissionen. (2001). *Tolkningsmeddelande från kommissionen om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och om möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling*. Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg

Frostensson, M., Sjöström. E. (2012). *Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling - en forskningsöversikt* (bilaga till SOU 2013:12)

Gårdstensbostäder. (2012). *Social hänsyn vid upphandling av entreprenader och tjänster*.

Göteborgs Stad. (2015). *Projektrapport & förslag till arbetsmodell och organisation. Social hänsyn i offentlig förvaltning*.

Konkurrensverket. (2011). *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*.

Konkurrensverket. (2014). *Upphandlingsreglerna - en introduktion*.

Konkurrensverket. (2014). *Vägledning*.



Lind, H. & Lundström, S. (2008). *Har förnyelsen av Gårdsten varit lönsam?*

Stockholm: Institutionen för Fastigheter och byggande.

Malmö Stad. (2013). *Slutrapport från pilotprojekt för att förändra och förbättra den offentliga upphandlingen i kommunen.*

SOU 2013:12, Upphandlingsutredningen, *Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling: slutbetänkande*, Fritze, Stockholm.

SOU 2006:28, Upphandlingsutredningen, *Nya upphandlingsregler 2*, Fritze, Stockholm.

## Tryckt litteratur

Czarniawska, Barbara, Jorges, Bernard, "Travels of ideas", ur Czarniawska, B, och Sevón, G, *Translating Organizational Change*, De Gruyter, (Berlin 1996)

Erlingsdottir, Gudbjörg, Lindberg, Kajsa, "Isomorphism, Isopraxism and Isonymism. Complementing or Competing Processes?" i Czarniawska, Barbara, Sevón, Guje (red), *Global Ideas. How ideas, objects and practices travel in the global economy*, Liber förlag, (Malmö 2005)

Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institutionell teori - Idéer, moden, förändring.*

Malmö: Liber

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik Wängnerud, Lena (red.). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4. rev. Uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012

Halvorsen, K., & Andersson, S. (1992). *Samhällsvetenskaplig metod*.  
Lund: Studentlitteratur.

Pedersen, Kristian (2013) *Upphandlingens grunder: en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*,  
Jure Förlag AB, Stockholm

## Upphandlingar

Bilaga, *Särskilda kontraktsvillkor*, Malmö stad.

Bilaga, *Svarsbilaga 3 - Social hänsyn*, Göteborgs Stad.

Bilaga, *Utveckling Nordost, destinationsutvecklare*, Göteborgs Stad.

Förfrågningsunderlag, *Hemtjänst med krav på språkkunskaper, finska och asyriska*,  
Göteborgs Stad.

Förfrågningsunderlag, *Ombyggnad Vivalla*, Örebrobostäder AB

Förfrågningsunderlag, *Postförmedlingstjänster*, Göteborgs Stad.

Förfrågningsunderlag, *Växtarrangemang och växtskötsel-service*, Göteborgs Stad.