

Värden i samhällsstyrningen

En studie om sociala hänsyn vid offentlig upphandling

Fanny Rådström

Abstract

The 'New Public Management' wave of the 90s is considered to have had a great impact on the values that control the Swedish public administration. Arguably, it has led to an increased representation of economic values within the public administration and, as a result, democratic values have been neglected. This qualitative case study has analyzed the democratic and economic values within the public procurement with social considerations in a municipal owned company. The aim has been to enlighten which values that are represented in the governance of public procurement with social considerations. The empirical material consists of interviews, which have been interpreted from a perspective of economic and democratic values. The study has shown that several aspects of economic and democratic values are both believed to be fulfilled within the process of public procurement with social considerations. This result has led to the conclusion that the aim of introducing social considerations within the public procurement is likely an example of a development towards a more complex public administration. In which, both economic and democratic values are expected to be fully represented within the public administration.

Nyckelord: Lennart Lundquist, Samhällsstyrning, Sociala hänsyn, offentlig upphandling, Ekonomivärden, demokrativärden.

Antal ord: 9515

Förkortningar

CSR	Företagssamhällsansvar
EU	Europeiska Unionen
KKV	Konkurrensverket
LOU	Lagen om offentlig upphandling
NPM	New Public Management
SKL	Sveriges kommuner och landsting
ÖBO	Örebrobostäder AB

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Syfte och frågeställning	2
2 Teori	3
2.1 Förändrad samhällsstyrning.....	3
2.2 Offentlig upphandling i Sverige.....	4
2.3 Värden inom den offentliga sektorn	5
2.3.1 Ekonomi- och demokrativärden.....	6
2.3.2 Politisk demokrati och offentlig etik	7
3 Metod och material	9
3.1 Kvalitativ fallstudie.....	9
3.1.1 Val av fall.....	9
3.2 Empiriskt material.....	10
3.3 Operationalisering.....	11
4 Analys	14
4.1 Demokrativärden.....	14
4.1.1 Politisk demokrati	14
4.1.2 Rättssäkerhet.....	16
4.1.3 Offentlig etik.....	16
4.2 Ekonomivärden.....	17
4.2.1 Funktionell rationalitet.....	17
4.2.2 Kostnadseffektivitet	18
4.2.3 Produktivitet.....	20
4.3 Resultat och sammanfattning av analysen	22
5 Diskussion	25
6 Referenser	26
Appendix	28
6.1 Intervjuguide med politiker.....	28
6.2 Intervjuguide med tjänstemän.....	29

1 Inledning

I en debattartikel i Dagens Nyheter (2014) skriver civilminister Ardalan Shekarabi att offentliga upphandlingars fokus på lägsta pris riskerar att leda till låga löner och sämre arbetsmiljö. Han menar därför att den offentliga sektorn måste börja ta ansvar och inkludera krav på arbetsmiljö, sociala hänsyn och kollektiv-avtal vid upphandlingar.

Sociala hänsyn vid offentlig upphandling kan definieras som upphandlingsaktiviteter som tar hänsyn till en eller flera sociala aspekter så som sysselsättningsmöjligheter, frågor om etisk handel och ett bredare frivilligt iakttagande av företagens sociala ansvar (CSR). Konkurrensverket (KKV) är sedan 2007 ansvarig myndighet för offentlig upphandling i Sverige (Nationalencyklopedin 2015). Enligt konkurrensverket (KKV) är offentlig upphandling ett styrmedel för offentlig sektor som kan användas för att nå olika samhällspolitiska mål (KKV 2015). Dock genomfördes majoriteten av upphandlingar i Sverige 2013 utifrån lägsta pris som utdelningskriterium (DN 2014).

Racca & Albano (2013:180) menar att det inte är konstigt att fokus för offentlig upphandling ofta ligger på effektiv användning av offentliga medel då cirka 16 procent av de offentliga utgifterna spenderats på offentlig upphandling i den Europeiska unionen (EU).

Många förvaltningsforskare menar att ett grundläggande skifte har ägt rum under senare år avseende samhällets reglering, styrning, organisering och arbetssätt (Pierre & Sundström 2009:7). Ofta med fokus på hur företagsinspirerade idéer som effektivitet kan förbättra styrningen av den offentliga sektorn (Hood 2002). Lundquist argumenterar för att styrningen av den offentliga sektorn bör präglas av två värden, ekonomivärden och demokrativärden (Lundquist 1998:63). Lundquist menade i sin litteratur från början av 2000-talet att samhällsstyrningen till följd av detta sedan 90-talet i Sverige präglats av vad han kallar för ekonomiseringen av förvaltningen, vilket innebär att de företagsinspirerade ekonomivärdena prioriteras så högt att demokrativärdena till viss del negligeras (Lundquist 2001:249). Bland annat menar han att detta innebär att politiska sakområden förs över till privatsektorn, offentliga problem behandlas som privata och intresset för de offentliga angelägenheterna minskar starkt (Lundquist 2001:65).

Även andra förvaltningsforskare menar att det går att spåra en utveckling där olika förvaltningspolitiska värden dominerat under olika perioder. Dock menar (Pierre & Sundström 2009:9) att detta inte nödvändigtvis har lett till att en sorts värden dominerar förvaltningen idag. Snarare argumenterar de för att allt fler värden förväntas uppfyllas inom förvaltningen. Samhällsstyrningen i Sverige anses därför ha blivit allt mer komplicerad (Pierre & Sundström 2009:7).

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att undersöka vilka värden som kan innefattas i offentlig upphandling med sociala hänsyn i Sverige. Denna studie intresserar sig för hur de olika värdena inom samhällsstyrningen kan förstås inom kontexten av offentlig upphandling. Då offentlig upphandling ofta beskrivs inom kontexten för företagsinspirerade och ekonomiska värden så som effektivitet, nyttjande av resurser och konkurrens (Hood 2002) intresserar sig denna studie för hur de förvaltningspolitiska värdena utformar sig inom kontexten av offentlig upphandling med sociala hänsyn. Studiens frågeställning är därför:

- Vilka aspekter av ekonomi- och demokrativärden kan urskiljas i offentlig upphandling med sociala hänsyn?

2 Teori

I detta kapitel kommer studiens teoretiska grund läggas. Relevanta teorier kommer att redogöras för att skapa det verktyg som sedan kommer att användas för att analysera det empiriska materialet. Först kommer utvecklingen av samhällsstyrningen av den offentliga förvaltningen beskrivas kortfattat utifrån tidigare forskning. Därpå kommer viktiga aspekter av offentlig upphandling förklaras. Efter detta kommer fokus att läggas på de värden som antas styra den offentliga förvaltningen. Slutligen kommer fokus att läggas på de ekonomi- och demokrati värden som enligt Lundquist bör styra den offentliga förvaltningen, vilket kommer att ligga till grund för det analysverktyg som utgör studiens operationalisering. Operationaliseringen kommer vidare utvecklas i uppsatsens tredje kapitel.

2.1 Förändrad samhällsstyrning

Forskning om samhällsstyrning har sedan 90-talet fokuserat mycket på en samling idéer kallade New Public Management (NPM). Dessa idéer fokuserar på att staten skulle vara en liten, effektiv och instrumentellt styrbar enhet (Pierre & Sundström 2009:8). NPM anses vara en samling idéer om samhällsstyrning med den gemensamma nämnaren att de alla ämnar utveckla den offentliga sektorn genom införande av metoder tagna från den privata sektorn (Røvik 2008:27). De senaste 30 årens försök att föra över företagsinspirerade idéer till den offentliga sektorn har fått en betydande konsekvens för den offentliga förvaltningen i Sverige (Røvik 2008:27). Exempelvis genom decentralisering och ökad vikt på offentlig-privata samarbeten (Mörth 2009:225), med betoning på hur effektivitet kan göra en skillnad för offentliga tjänster (Hood 2002).

Denna utveckling har bidragit till en uppdelning inom förvaltningsforskningen, där åsikterna om huruvida NPM är en positiv utveckling eller inte går isär (Røvik 2008:28). NPM består med andra ord inte utav ett enhetligt teoretiskt perspektiv (Røvik 2008:29).

De teoretiska perspektiv som främjar samhällsstyrning i linje med NPM hävdar att denna typ av styrning är positiv bland annat genom den ökade fokusen på konkurrenssättning. Denna konkurrenssättning anses kunna bidra till en garanti om att medborgarna erbjuds kvalitetsmässiga tjänster till lägsta pris. Ytterligare menas att de kontraktbaserade relationerna mellan beställare och utförare ger klarhet, översikt och möjlighet till efterkontroll när det gäller offentliga tjänsters kvalitet och pris (Røvik 2008:28).

Teorier rörande ökad konkurrens lägger ofta betoning på staters förändrade ekonomiska och sociala agerande som ett resultat av ökade ekonomiska transnationella aktiviteter (Fougner 2006:166). Med andra ord menar forskare att stater måste agera mer och mer som en marknadsaktör som anpassar sina policyer för att främja, kontrollera och maximera profit på en internationell marknad; staten har gått från att vara välfärdsstat till konkurrensstat (Fougner 2006:167). Viktigt att poängtera är att konkurrensen i sig inte är målet, utan det ses endast som ett verktyg för att nå en högre levnadsstandard och ökad social välfärd (Fougner 2006:173). Det primära problemet för politisk samhällsstyrning är inte att göra privata företag mer konkurrenskraftiga utan snarare att göra staten i sig själv mer konkurrenskraftig (Fougner 2006:175).

Även om det finns olika inriktningar inom NPM forskningen så menar Hood (1991:4f) att det finns några huvudsakliga drag som återfinns i de flesta NPM diskussioner. En av dessa är just större fokus på konkurrens i den offentliga sektorn. Han menar att detta sker genom offentlig upphandling med fokus på konkurrens som nyckeln till lägre kostnader och bättre standard.

Den här uppsatsen behandlar vad som kan förstås som ett exempel på denna utveckling av användande av konkurrens i offentlig sektor, nämligen offentlig upphandling. Därför kommer i nästa avsnitt en förklaring av hur offentlig upphandling kan förstås redogöras.

2.2 Offentlig upphandling i Sverige

I Europeiska unionen beräknas cirka 16 procent av de offentliga utgifterna spenderas på offentlig upphandling (Racca & Albano 2013:180). Racca & Albano (2013:180) menar därför att det inte är konstigt att fokus för offentlig upphandling ofta ligger på effektiv användning av offentliga medel. En optimal upphandling anses resultera i värde för pengarna genom effektiva procedurer.

I Sverige regleras offentlig upphandling av Lagstiftningen om offentlig upphandling (Riksdagen 2007), vilken enligt Molander ytterst syftar till att säkerställa att offentliga medel används så effektivt som möjligt, genom välfungerande konkurrens (Molander 2009:37).

Molander (2009:28) menar att det inte råder någon politisk oenighet kring de grundläggande målen för offentlig upphandling, vilka är konkurrens, effektivitet och hushållning med de offentliga resurserna.

Svensk offentlig upphandling utgår från EU-direktiv och grundläggande gemenskapsrättsliga principer. Alla leverantörer måste behandlas lika, diskriminering av leverantörer, exempelvis till fördel för ett visst land, är inte tillåtet (Finansdepartementet 2015).

Även om syftet med LOU som effektivt användande av offentliga medel framgår tydligt så är det inte alltid tydligt hur detta ska tolkas i praktiken (Molander 2009:41). Enligt Molander (2009:41f) uppstår det ofta en fråga om hur kvalitet ska avvägas mot priset i offentlig upphandling. Exempelvis menar Molander att kravet på ekonomisk effektivitet inte nödvändigtvis behöver

innebära att miljöhänsyn inte kan tas, utan dessa restriktioner måste uppges i anbudsunderlaget så att anbudsgivare kan anpassa sina anbud därefter.

De EG-direktiv som ligger till grund för LOU medger två tilldelningskriterier, lägsta pris och ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Det normala är att utvärderingen i en offentlig upphandling utgår både från en kvalitetsdimension och från priset. Kvalitetskriterier skapar en viss elasticitet i upphandlingen varför upphandlaren får större frihet (Molander 2009:47). Samtidigt är det viktigt att se till upphandlingens utformning ur ett konkurrensperspektiv, då privata företag som finner det alltför dyrt eller komplicerat att lämna ett anbud alltid kan avstå, vilket kan leda till att konkurrensen försämras och priserna går upp. Den offentliga sektorn har därför ett intresse av att inte ha ett alltför komplicerat regelverk, då det kan påverka konkurrensen för att potentiella leverantörer avstår från att lämna anbud (Molander 2009:15).

På samma vis är det viktigt att se till att offentlig upphandling inte bryter mot kraven om lika behandling för att försäkra sig om en stabil konkurrensnivå (Molander 2009:43) vilket i sin tur säkerställer att offentliga medel används så effektivt som möjligt (Molander 2009:41).

2.3 Värden inom den offentliga sektorn

Om den offentliga upphandlingens huvudsakliga mål är en ambition att förbättra effektiviteten så anses det intressant att fundera på vilka värden som präglar den offentliga upphandlingen med sociala hänsyn varför texten härfter kommer att belysa de värden som präglat offentliga sektorn enligt några olika teoretiker.

Forskare som sätter sig emot NPM menar ofta att NPM drivs av värden som inte hör hemma i den offentliga förvaltningen i lika stor utsträckning som i den privata sektorn (Røvik 2008:28), där vikten antas ligga på effektivisering och ökad valuta för pengarna (Røvik 2008:28f). Många teoretiker hävdar att den offentliga förvaltningen ur ett demokratiperspektiv bör präglas av andra logiker och värden än NPM inspirerade ekonomiska värden (Røvik 2008:28f).

I slutet av 1990-talet avtog vikten av ekonomiska värden något och en motreaktion till det som kallades ”ekonomiseringen” av förvaltningen kom. Under början av 2000-talet utvecklades därför idéerna om NPM till att även innefatta medborgarorientering, nätverk, partnerskap och samordning (Pierre & Sundström 2009:9).

Det går att spåra en utveckling där olika förvaltningspolitiska värden dominerat under olika perioder. Dock anses dessa värden inte ha avlöst varandra, utan snarare staplats på varandra, så att det numera är allt fler värden som förväntas uppfyllas. Många menar att detta inte endast har resulterat i ökad målkomplexitet, utan även i att målen många gånger är motstridiga (Pierre & Sundström 2009:9). Organisationens anseende är i allt högre grad beroende av hur man klarar att leva upp till de starka normer som finns i samtiden om att organisationer bör ta samhällsansvar – och att visa utåt att man faktiskt gör det. Det är idéer och normer som handlar om att organisationens ansvar sträcker sig

långt utanför deras uppgift att tillfredsställa ägare/aktieägare genom att uppnå största möjliga resultat (Røvik 2008:172).

Enligt Lundquist finns det två sorter av värden som bör styra alla delar av den offentliga verksamheten; ekonomivärden och demokrativärden (Lundquist 1998:62f). Han menar dock att som en följd av ekonomiseringen av förvaltningen präglas förvaltningen av ekonomivärden snarare än demokrativärden vilket, enligt Lundquist, innebär ett hot mot den politiska demokratin (Lundquist 2001:249f).

2.3.1 Ekonomi- och demokrativärden

Lundquist menar att ekonomivärden är välrepresenterade i den offentliga diskussionen samt av experter som ekonomer, medan demokrativärdet rättssäkerhet bevakas av jurister. Han argumenterar därför för att statsvetare bör se det som sin uppgift att analysera politisk demokrati och offentlig etik. Denna studie kommer dock inte endast fokusera på de två sistnämnda, utan både ekonomi- och demokrativärden kommer att återfinnas i analysen för att ge en inblick i hur sociala hänsyn inom offentlig upphandling kan förstås. Då offentlig upphandling ur många aspekter kan ses som en ambition att förbättra offentliga sektorns effektivitet genom dess fokus på ekonomivärden som kostnadseffektivitet och produktivitet, är ambitionen att undersöka huruvida tillskottet av sociala hänsyn kan tillföra demokrativärden till offentlig upphandling. Därför kommer i nästa stycke Lundquists ekonomi- och demokrativärden redogöras kortfattat varefter en djupare förklaring kommer att ges för innebörden av politisk demokrati och offentlig etik. Väsentligt att påpeka är att Lundquist menar att det är viktigt att prioritera alla värden likvärdigt. Fokus på demokrativärden i hans studier förekommer endast då han menar att ekonomivärden är överrepresenterade i den offentliga sektorn (Lundquist 1998:63), varför denna uppsats även kommer att fokusera på alla ekonomivärden i analysen.

Demokrativärden	Ekonomivärden
Politisk demokrati	Funktionell rationalitet
Rättssäkerhet	Kostnadseffektivitet
Offentlig etik	Produktivitet

Ekonomivärdena, som enligt Lundquist präglar offentlig upphandling, gäller även inom den privata sektorn medan demokrativärdena endast finns i den offentliga sektorn (Lundquist 1998:63). Ekonomivärdena kan delas in i tre grupper: funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet (Lundquist 1998:63). Lundquist menar att funktionell rationalitet uppfylls om de valda åtgärderna leder till de uppsatta målen. Det är en sorts mål-medel-rationalitet som ser målen som givna och avspeglar sådant som expertis och yrkesskicklighet (Lundquist 1998:64). Kostnadseffektivitet syftar huvudsakligen till att hålla kostnader så låga som möjligt. Att kostnaderna ska vara så låga som möjligt i

relation till måluppfyllelsen, dvs. kvoten av graden av måluppfyllelse och kostnader (Lundquist 1998:64). Slutligen syftar produktivitet till att ju lägre insatserna är för en viss typ av åtgärd med en viss standard, desto högre är produktiviteten (Lundquist 1998:64).

Även demokrativärdena kan delas upp i tre huvudsakliga värden. Dessa är Politisk demokrati, Rättssäkerhet och offentlig etik (Lundquist 1998:63). Rättssäkerhet innebär dels att den offentliga styrningen följer legala principer, dels att styrelsen utövar sin makt genom allmän lagstiftning (Lundquist 1998:102)

Politisk demokrati definieras vanligen som ett visst antal processer som ska resultera i en viss substans. Vilka processer och vilken substans som räknas in brukar dock variera beroende på vilken teoretisk utgångspunkt som antas (Lundquist 1998:76). Offentlig etik syftar till föreställningar om vad som är gott eller ont, rätt eller fel. Hur den offentliga makten i och med tjänstemännen bör agera gentemot omgivningen (Lundquist 1998:92).

2.3.2 Politisk demokrati och offentlig etik

Demokratibegreppet har blivit allt mer tomt på innehåll (Lundquist 2001:81). Enligt Lundquist (2001:83) existerar dock vissa grundläggande egenskaper som måste tillämpas för att något ska leva upp till standarden av ett demokratiskt system. Lundquist menar att som ett minimum, åtminstone för västdemokratier, kan det beläggas att det måste finnas vissa processer som resulterar i en viss substans (Lundquist 1998:76). Demokratin legitimeras i första hand av procedurer samt grundläggande förutsättningar för att dessa procedurer fungerar. Procedurer kan exempelvis innefatta det politiska systemets stabilitet och förmåga att fatta beslut, vilka beslut som sedan fattas utgör demokratins substans. Beslutens substans skiftar därför beroende på vad väljare vill och vilka makthavare de väljer (Lundquist 1998:78ff)

Om procedurer betonas i den politiska demokratin snarare än beslutssubstans så läggs även fokus på rättigheter, beslutsförmåga, elitkonkurrens och få sakområden med ett visst innehåll. Om däremot beslutssubstans anses vara av största vikt prioriteras även folkmacht, individutveckling, massdeltagande och många sakområden med ett visst innehåll (Lundquist 1998:80). Folkmacht definieras som ett system där majoriteten ska kunna fatta vilket beslut som majoriteten än vill ta. Individutveckling syftar till individers möjlighet till utveckling och självförverkligande. Massdeltagande innebär att medborgare ska delta aktivt i olika delar av det demokratiska systemet. Att ett politiskt system präglas av många sakområden innebär att staten är inblandad i många delar av medborgares liv (Lundquist 1998:88).

För att uppnå en demokrati med omfattande substans, krävs enligt Lundquist kvalitéer som ekonomiska och sociala rättigheter, rätten till ett arbete, rätten till lika lön för lika arbete, rätten till social trygghet vid sjukdom, ålderdom och ofrivillig arbetslöshet, rätten till inkomst som medger ett människovärdigt liv, rätten till vila och fritid samt utbildning (Lundquist 1998:69).

Offentlig etik berör föreställningar om vad som är rätt och fel samt gott och ont (Lundquist 1998:92). Lundquist (1998:93) menar att det finns en förvaltningsetik som behandlar huruvida en handling är rätt eller fel, samt huruvida konsekvenserna av en handling är goda eller onda. Allmän etik klassas som en del av förvaltningsetiken som berör tillämpliga regler för förvaltningens processer och substans (Lundquist 1998:93f). Processerna anger de rätta respektive felaktiga formerna för förvaltningsprocesserna eller de tillåtna respektive förbjudna beteendena för ämbetsmännen. Substans anger vad förvaltningsåtgärderna bör eller inte bör innehålla för att vara det som är rätt och gott respektive fel och ont. Process och substans förekommer alltid i ömsesidig påverkan (Lundquist 1998:94).

Etiken har bl.a. till uppgift att få ämbetsmannen att känna engagemang för sitt arbete och se möjligheterna till en utveckling mot något bättre (Lundquist 1998:94).

3 Metod och material

I detta kapitel kommer denna uppsats metodologiska val redogöras och motiveras. Ambitionen med detta kapitel är att belysa hur relevanta metodologiska val och svårigheter har behandlats samt analysera de konsekvenser detta kan ha fått för studiens resultat. Vidare kommer principer för materialinsamling att redovisas och diskuteras.

3.1 Kvalitativ fallstudie

För att besvara studiens frågeställning och uppfylla dess syfte har denna studie utförts som en kvalitativ fallstudie. Då sociala krav vid offentlig upphandling endast har ställts i Sverige ett fåtal gånger så hade en kvantitativ metod inte kunnat användas för denna studie utan att ändra studiens syfte. Förhoppningen är dock att en intensiv fallstudie är relevant, då fallet i sig är tillräckligt intressant trots att det resulterar i sämre förutsättningar för ett generaliserbart resultat (Esaiasson m.fl. 2009:155f).

Ambitionen för denna studie är att på djupet öka förståelsen för sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Därför anses en fallstudiemetod relevant (Denscombe 2009:71). Denscombe (2009:71) menar att en bra fallstudie måste innehålla en klar bild av det valda fallets gränser och tydligt redovisa vilka dessa är. I nästkommande stycke kommer därför val av fall motiveras och kritiserats, med ambitionen att belysa vilken konsekvens detta kan få för studiens resultat.

3.1.1 Val av fall

Det fall som har valt att studeras i den här studien är Örebro kommun och ännu mer specifikt; ett av Örebros kommunala bolag. Örebro har valts då de har utmärkt sig genom sitt arbete med sociala hänsyn vid offentlig upphandling och för detta även vunnit flera pris samt uppmärksammats nationellt (SKL 2015). Detta i och med det arbete som det kommunala bolaget Örebro bostäder (ÖBO) har drivit med arbetsmarknadsåtgärder i upphandlingsprocessen (SKL 2015). Detta tankesätt är numera något som från politikernas sida förväntas prägla upphandlingsprocessen för alla kommunala bolag och verksamheter i Örebro med det huvudsakliga syftet att minska barnfattigdomen. ÖBO var också först i Sverige med att ställa denna sorts sociala krav vid offentlig upphandling (Rohlnér 2015 Intervju). Studien kommer därför att fokusera på Örebro kommun, men framförallt på ÖBO:s arbete med den första omfattande upphandlingen med

sociala krav på arbetsmarknadsåtgärder. Detta projekt kallas *Boendebyggarna* (SKL 2015).

Det finns självklart flera metodologiska konsekvenser för valet att fokusera på ÖBO. För det första har studien utförts som en fallstudie med endast ett fall. Då detta är en ny företeelse som tidigare inte har förekommit är det intressant att titta på just det fall där det först uppbådades, vilket gör att fallet är intressant i sig själv då det är ett undantag från normen (Denscombe 2009:65). Då fokus för denna studie är utvecklingen av värden som präglar samhällsstyrningen, är det spännande att titta på ett banbrytande fall.

Att välja ett fall för att det är typiskt och därmed har större sannolikhet att ge ett resultat som är generaliserbart på andra fall (Denscombe 2009:65) är inte relevant för denna studie eftersom som ett fall som, precis som de flesta, inte tillämpar sociala hänsyn valts, hade studien inte kunnat undersöka hur sociala hänsyn i offentlig upphandling kan förstås. Detta då det är just det avvikande, det nya, som studien intresserar sig för.

Teorell & Svensson (2007:71) menar dock att oavsett vad undersökningssyftet är så bör studier sträva efter att uppfylla kriteriet generaliserbarhet. Därför är ambitionen att genom studiens teorier kunna beskriva vad sociala hänsyn vid offentlig upphandling kan förstås som och därmed kunna ansluta sig till en större teoretisk förståelse för de värden som präglar styrningen av den offentliga verksamheten.

Vidare kan valet att undersöka ett kommunalt bolag, snarare än ett kommunalt upphandlingskontor, belysas. Särskilt då studien ämnar fokusera på de värden som styr den offentliga sektorn, vilka antas skilja sig mellan kommunala förvaltningar och bolag då bolag förväntas styras med större influenser från den privata sektorn. Detta får självklart konsekvenser för studiens resultat vilket det har funnits en medvetenhet om under studiens gång. Resultatet kommer att analyseras i ljuset av att detta har skett hos ett kommunalt bolag och att resultatet därför endast kan ämna visa på tendenser inom den kommunala bolagsverksamheten.

3.2 Empiriskt material

Det primära material som kommer ligga som underlag till analysen i denna uppsats bygger på intervjuer. Då intervjuer är en av de mest accepterade forskningsstrategierna för att samla in primärt material upplevs detta val som relevant för studien (Morris 2009:209, Teorell & Svensson 2007:89).

Traditionella kvalitativa metoder tillåter flexibel interaktion vid observation och intervjusituationer, de är inte lika stränga som kvantitativa studier (Yanow 2003:9). Enligt Teorell & Svensson (2007:89) finns det två huvudsakliga sorters intervjuer. De som riktar in sig på att samla information om mer ytliga fakta och de som vill fånga respondentens subjektiva värderingar. För denna studie anses att ett mellanläge kanske hade varit det mest optimala, då information om hur respondenternas motiveringar bakom initiativet till sociala hänsyn vid offentlig upphandling så väl som deras subjektiva åsikter om varför detta genomförts, är

relevanta för att belysa vilka värden som styr denna utveckling. Av denna anledning har semi-strukturerade intervjuer har genomförts. Detta möjliggör en djupare insyn i hur sociala hänsyn kan förstås, inte minst då intervjuer möjliggör undersökningar av intressanta politiska företeelser som ofta sker bakom stängda dörrar där det som sker och sägs dokumenteras bristfälligt (Teorell & Svensson 2007:89).

Intervjuerna i denna studie har genomförts med nyckelpersoner inom framkomsten av den första upphandlingen med sociala hänsyn hos ÖBO som alla har valts på grund av deras centralitet (Esaiasson m.fl. 2012:258). Detta inkluderar kommunstyrelsens ordförande i Örebro kommun samt tre anställda på ÖBO, deras VD, deras upphandlingsansvarige och deras bosociala chef. Inför intervjuerna har två intervjuguider förberetts med relevanta frågor. Dessa kan hittas i appendix. Den första intervjuguiden som är riktad till kommunstyrelsens ordförande skiljer sig något från den andra som är riktad till tjänstemännen. Detta då den intresserar sig för ett politiskt perspektiv på frågan. Den andra intervjuguiden som är riktad till de tre tjänstemännen utgår från samma frågor för att möjliggöra skillnader i svar från de tre olika intervjupersonerna. Alla informanter har informerats om grundläggande etisk praxis, intervjuerna tog ca 45 minuter vardera.

Det finns dock även metodologiska svårigheter med empiriskt material framtagna genom intervjuer. Morris (2009:209) menar att särskilda förhållanden råder då intervjuer sker med *eliter*, vilka definieras som just personer med makt eller expertis inom både den offentliga och privata sektorn så väl som politiker.

Vid intervjuer i allmänhet är det viktigt att ha en medvetenhet om att intervjupersonerna kan ha intresse av att framställa information tendensiöst, och därför granska materialet källkritiskt (Esaiasson m.fl. 2012:285). Därför är förhoppning att tre informanter ska minska risken för tendens angående ÖBO:s verksamhet samt att tjänstemännen kan ge ett annat perspektiv än kommunstyrelsens ordförande. Intervjun med kommunstyrelsens ordförande ses dessutom ytterst som ett komplement till tjänstemännen då politikernas roll inte har varit centralt för studiens syfte. Därför bedömdes det inte nödvändigt att komplettera med en ytterligare intervju av politiker.

3.3 Operationalisering

Det empiriska materialet har tolkats utifrån Lundquists teorier om ekonomi- och demokrativärden med ambitionen att påvisa vilka aspekter av ekonomi- och demokrativärden som kan uttydas ur offentlig upphandling med sociala hänsyn. För att göra detta har ett analysverktyg framtagits som belyser min tolkning av normen för offentlig upphandling utifrån varje av Lundquists ekonomi- och demokrativärden. För tolkning av hur offentlig upphandling bör se ut enligt demokrativärden har endast Lundquists teorier använts varför beskrivningen av dessa varit mer omfattande än den för ekonomivärden i teoriavsnittet. Normen för offentlig upphandling enligt ekonomivärdena grundas på redogörelsen för offentlig upphandling i det teoretiska avsnittet. Enligt de teorier som beskrivits i

kapitel 2 så kan offentlig upphandling ses som en sort av samhällsstyrning präglad av effektivitet, konkurrens och fokus på kostnader. Offentlig upphandling kan därför förstås som präglad av Lundquists ekonomivärden, funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Huruvida demokrativärdenas representation inom offentlig upphandling ökar genom sociala hänsyn samt hur detta kan komma att påverka ekonomivärdena är därför intressant att undersöka.

Vidare ska det nämnas att Lundquists analys är en normativ sådan utifrån hans föreställningar om hur den offentliga förvaltningen bör styras. Ambition för denna studie är inte att göra en normativ analys utan endast att använda Lundquists teoretiska grund för att belysa vilka värden som kan synliggöras inom den offentliga upphandlingen med sociala hänsyn.

I den vänstra spalten redovisas normen utifrån ekonomi- och demokrativärden. I den vänstra spalten redogörs visa nyckelord för att ge en förståelse av hur det empiriska materialet har tolkats.

Tabell 1. Analysschema

Demokrativärden	Nyckelord
Offentlig upphandling präglad av <i>politisk demokrati</i> bör utföras på ett sett som ser till medborgarnas önskemål och bidrar till individers personliga, ekonomiska och kulturella välfärd.	”Kvalité” ”Delaktighet” ”Större ansvar” ”Trygghet” ”Individutveckling”
Offentlig upphandling med fokus på <i>rättssäkerhet</i> bör fokusera på att följa lagar och använda sin makt för att främja efterföljande av allmänna lagar och regler.	”Samma förutsättningar till alla” ”Rädsla för omprövning” ”Konkurrens fördel” ”Granskning av företag”
<i>Offentlig etik</i> inom ramarna för offentlig upphandling bör visa på att tjänstemännen bör upphandla med tankar om det bästa för omgivningen. Det som anses som det goda och det rätta för att uppfylla den politiska demokratins substans och processer.	”Stolthet” ”Goda saker” ”Göra skillnad” ”Dela med sig” ”Gott syfte” ”Etiskt rätt”
Ekonomivärden	Nyckelord
För den <i>funktionella rationaliteten</i> bör åtgärder som tas inom offentlig upphandling bör leda till bästa möjliga konkurrens för att försäkra sig om bästa användande av offentliga medel.	”Möjliggöra deltagande” ”Skapa konkurrens” ”Synkronisera krav” ”Diskriminering”
För att uppnå hög <i>kostnadseffektivitet</i> bör offentlig upphandling syfta till effektiv användning av offentliga medel.	”Varumärke” ”Intäkter” ”Ekonomisk börda”

<p>Upphandlingen bör vara ekonomiskt gynnsam och ekonomiskt hållbar. Kravställning bör inte höja kostnaderna för upphandlingen.</p>	<p>”Affärsmässigt hållbart” ”Samhällsekonomiskt” ”Företagsekonomiskt gynnsamt”</p>
<p>Offentlig upphandling bör syfta till en enkel och tidseffektiv process där insatserna är så små som möjligt i relation till utfallet.</p>	<p>”Effektivt arbetssätt” ”Extra jobb” ”Ingen extra vikt” ”Arbetsbörda” ”Merarbete”</p>

4 Analys

För att uppfylla studiens syfte har analysen valt att fokusera på Örebro kommun och framförallt det kommunala bolaget Örebrobostädernas arbete med sociala hänsyn vid offentlig upphandling i form av arbetsmarknadsinsatser. Det empiriska materialet i form av semi-strukturerade intervjuer kommer här att analyseras utifrån studiens analysverktyg. För att belysa analysens struktur har analysen kategoriserats efter de olika ekonomi- och demokrativärdena.

4.1 Demokrativärden

4.1.1 Politisk demokrati

Den första omfattande upphandlingen som genomfördes med sociala hänsyn i form av arbetsmarknadsinsatsning berörde renovering och ombyggnation i miljonprogramsområdet Vivalla i Örebro kommun (Sundquist 2015 Intervju). Tanken bakom arbetsmarknadsinsatsningen var delvis att få in ett starkt boendeinflytande perspektiv med vad som beskrivs som ovanligt hög form av delaktighet. ”Att man som hyresgäst inte bara skulle få påverka utformningen av kvarteret [...] utan vi ville också att man praktiskt skulle kunna få vara del och bygga om sitt eget kvarter.” (Magnusson 2015 Intervju). Detta visar på en aspekt av den politiska demokratin då upphandlingen syftar till högt massdeltagande, vilket kan förstås som en del av Lundquists politiska beslutssubstans (Lundquist 1998:80).

Sundquist beskriver sociala hänsyn vid offentlig upphandling som ytterligare en aspekt att se till. Hon menar att diskussionen om huruvida sociala hänsyn är ekonomiskt genomförbart, samt vem som får ta kostnaden av dessa krav, diskuterades på samma sätt för 10-15 år sedan då kvalitetskrav och miljökrav fördes in i upphandlingarna. ”Men det diskuterar vi ju inte alls idag. Vi ställer alltid kvalitetskrav. Vi ställer alltid miljökrav i princip. Men nu kommer det bara en parameter till som hör ihop egentligen med de andra kvalitetskraven.” (Sundquist 2015 Intervju), ett argument som visar på att sociala hänsyn relaterar till ökat fokus på kvalitén i upphandlingar.

Vivallas distriktschef var mycket intresserad av att ta socialt ansvarstagande generellt sätt, och ansåg att det var ett bra sätt att förbättra tryggheten, miljön och säkerheten i Vivalla om en arbetsmarknadsinsatsning genomfördes (Sundquist 2015 Intervju), vilket tyder på en ambition att öka ÖBO:s ansvarsområde, och inte endast ansvara för boendeförsörjning. Det var också ur denna synvinkel som idén om sociala hänsyn i upphandling föddes. Idén bakom att ställa krav på sociala

hänsyn som en form av arbetsmarknadssatsning kom från kommunstyrelsens ordförande, Lena Baastad (S). Hon gjorde en förfrågan till Örebrobostädens VD där hon undrade om de kunde förändra sin roll i Vivalla och inte endast ta ett bostadsansvar, utan även ett annat sorts ansvar (Sundquist 2015 Intervju). Utifrån Lundquists demokrativärden tyder detta på en ambition att öka beslutssubstansen genom att innefatta fler sakområden i verksamheten, vilket visar på att sociala hänsyn skulle kunna användas som ett sätt att öka den offentliga förvaltningens sakområden.

ÖBO ställer numera kontinuerligt kriterier i anbuden på att företagen ska jobba med vissa frågor. Både miljöfrågor och sociala frågor, så som att de inte ska ha barnarbete och liknande. Öbos VD menar att det är mycket viktigt för ÖBO att jobba med hållbar upphandling inom både miljö, ekologi och ekonomi (Rohlén 2015 Intervju). Sociala hänsyn definieras av ÖBO:s respondenter som att göra en social insats. Att ställa ett samhälleligt krav. ”Jag kan tycka att det engelska uttrycket som heter ’responsible procurement’, ansvarsfullt inköp, det tycker jag nästan är bättre. Om man skulle börja använda det istället. Så det handlar liksom att ta ansvar i samhället” (Sundquist 2015 Intervju). Sociala hänsyn beskrivs vidare som att det kan handla både om arbetsmarknadssatsningar men även etiska perspektiv, vart varor har sitt ursprung, att barn inte ska ha deltagit i tillverkningsprocessen (Magnusson 2015 intervju) samt att företagen som involveras ska betala sin skatt, arbetsgivaravgift osv. ”Att vi inte bara tar billigast in, utan att vi tittar på företaget. Att man faktiskt har gjort det man ska” (Rohlén 2015 Intervju). Ur dessa svar framgår att, ur respondenternas perspektiv, innefattar offentlig upphandling med sociala hänsyn inte endast ambitioner om effektivt användande av offentliga medel utan även en vilja om att utöka sitt samhällsansvar både i den mån att krav ställs på direkta åtgärder samt kontroll av företag, vilket återigen visar på en bredare syn på den offentliga upphandlingens sakområden.

Syftet bakom den sociala hänsyn vid upphandling beskrivs även som en vilja att förändra vad som beskrivs som ett område där en stor andel av personerna inte har något jobb (Sundquist 2015 Intervju). Under de genomförda intervjuerna beskrivs olika positiva effekter av upphandling med sociala hänsyn utifrån ÖBO:s erfarenheter. Alla intervjuade personer tar under intervjuernas gång upp effekterna på en individnivå. Magnusson belyser bland annat fördelarna av att kunna minska arbetslösheten, som beskrivs som ett av de största samhällsproblemen, samtidigt som det är positivt för individernas utveckling (Magnusson 2015). Den största positiva effekten beskrivs av Örebrobostädens VD som att människor har fått fast jobb genom upphandlingarna. ”Det är häftigt att kunna se dessa nöjda miner på någon som inte har haft ett jobb på femton år men nu har de kunnat komma in i det. [...] Att ha varit långtidsarbetslös och inte ha fått någonting på 15 år och så helt plötsligt så får du ett fast jobb. Faktiskt, det är rätt kul.” (Rohlén 2015 Intervju). Att alla intervjuade personer lägger stor fokus på individen när de beskriver fördelarna med denna typ av upphandling kan förstås som ett fokus på individutveckling. Det beskrivs som viktigt att individerna får möjlighet till arbete för att kunna utvecklas. Kommunstyrelsens ordförande menar att ”mycket handlar

ju och rör ju människors egenmakt och det sättet som vi kan stärka det” (Baastad 2015 Intervju).

Ytterligare argument bakom beslutet att involvera sociala hänsyn i upphandling är ”vi ser stora inkomstskillnader, vi ser stora segregationsproblem, vi som bostadsföretag ser ju det i vår absoluta vardag. [...] jag tror absolut att det finns ett reellt behov, som många också ser, av att bidra till social inkludering och sammanhållning.” (Magnusson 2015 Intervju). De stora sociala samhällsproblemen läggs på detta vis fram som ett argument bakom varför den offentliga sektorns ökade inblandning behövs. Sammanfattningsvis säger Magnusson ”Samhällsekonomiskt tänker jag också att det finns ett stort värde. Sen lite längre bak i den processen spiller det så klart över positivt på oss som företag och hur man ser på Örebro som en stad som vill och som är framåt. Det har ju också värden som är svärmätta. Men det största värdet är ju naturligtvis värdet för den enskilda och för dennes familj” (Magnusson 2015 Intervju).

4.1.2 Rättssäkerhet

Efter att idén till att ställa krav på sociala hänsyn i upphandlingen beskrivs det första steget att med hjälp av jurister ta reda på huruvida denna sorts upphandling var laglig (Sundquist 2015 Intervju). Fokus låg på att se om detta kan genomföras på ett sätt som inte bryter LOU, utan ger samma förutsättningar till alla (Rohlén 2015 Intervju). När de upptäckte att det fanns en möjlighet enligt EU-direktiven att ställa sociala krav bestämde de sig för att genomföra det upphandlingen (Sundquist 2015 Intervju).

Sundquist menar att anledningarna bakom varför sociala hänsyn inte har ställts i Sverige till denna utsträckning tidigare dels beror på att upphandlingsbranschen inte har insett att dessa möjligheter fanns. Ytterligare dels på att det finns en rädsla för omprövningar (Sundquist 2015 intervju).

En stor oro har berört huruvida denna sort av upphandlingar skulle kunna ge fördel till stora byggföretag. ”De [stora företagen] har ju folk som sitter och jobbar med forskning och utveckling och hållbarhetsfrågor och så, och kanske ligger lite... Ja, men har möjlighet att avsätta resurser för det. Medan ett mindre byggbolag i Örebro eller Kumla, så kanske det inte riktigt är med på marknaden i dem frågorna för dem är ju proffs på att bygga kanske inte på sociala satsningar.” (Magnusson 2015 Intervju). Även ÖBO:s VD menar att det finns en risk för konkurrensfördel till större entreprenörer om dessa krav ställs sporadiskt, varför han menar att det är viktigt att dessa krav förekommer i alla upphandlingar (Rohlén 2015 Intervju).

4.1.3 Offentlig etik

ÖBO anser sig ha en stor roll i och med deras arbete med utveckling av stadsdelar i Örebro. I och med detta har de observerat arbetslöshet som ett av de största samhällsproblemen, bland annat genom den segregation det innebär. Möjligheten att kunna gå direkt på kärnproblemet beskrivs som en relevant orsak till motivationen att arbeta med sociala hänsyn vid upphandling. ”Om vi då kan gå direkt på det problemet och jobba med att få arbetslösa att inte vara arbetslösa så känns det så himla rätt.” (Magnusson 2015 Intervju).

ÖBO:s Bosociala argumenterar för att göra denna typ av ”goda saker” även bidrar till en stolthet hos personalen, att de inte endast förvaltar och utvecklar bostäder utan att de kan göra mer (Magnusson 2015), vilket visar på en dimension av att den offentliga etiken närvarar vid upphandling med sociala hänsyn då etiken anses ha till uppgift att få ämbetsmannen att känna engagemang för sitt arbete (Lundquist 1998:94).

Örebrobostäder har uppmärksammats på grund av deras arbete med sociala hänsyn både genom artiklar i lokala tidningar, studiebesök från bolag, kommunala bolag, Stefan Löfven, civilministern, bostadsministern, LO m.fl. ”Allting är offentligt och jag vill gärna dela med mig” (Rohlén 2015 Intervju). Magnusson beskriver att uppmärksamheten har varit mycket positiv för ÖBO men menar samtidigt ”vi får synas men det är ju inte för vår skull utan det är ju för ett gott syfte. Då känns det ju mest roligt när många pratar om någonting och syftet är att sprida ett bra arbetssätt. Fler kan göra gott på samma sätt i Sverige sen att det spiller över positivt på oss som företag det är ju jätte kul men det är ju inte kärnan.” (Magnusson 2015 Intervju) Att ÖBO får positiv uppmärksamhet nämns med andra ord endast som en positiv sidoeffekt då fokus snarare ligger på värdet av att genomföra dessa åtgärder. ”Det hade inte känts roligt att åka runt och prata om hur duktiga ÖBO är om man inte i hjärtat hade kunnat känna att det här har lett till någonting. Att det bara var en yta eller så. Det är ju just för att vi känner att ’fasen, vi gör skillnad för den och den och den människan!’. Det är liksom kött och blod. Det är då det är kul på riktigt.” (Magnusson 2015 Intervju).

”När vi ändå ska köpa massa tjänster, om sättet vi gör det på då kan bidra till att massor av arbetslösa människor kan få jobb, då vore det nästan oetiskt att inte göra det kan jag tycka. Särskilt som kommunalt bolag, vi är ju inte ett vanligt aktiebolag utan det finns ju ett syfte med att man ändå har allmännyttiga bostadsföretag” (Magnusson 2015 Intervju). Vidare menar kommunstyrelsens ordförande att alla möjliga åtgärder måste tas inom ramarna för offentlig upphandling. ”Vi har 65 procent av barnen som växer upp i barnfattigdom [i det berörda området], då måste vi ju ta till alla åtgärder” (Baastad 2015 Intervju).

4.2 Ekonomivärden

4.2.1 Funktionell rationalitet

På ÖBO:s hemsida beskrivs de hur en viktig del i upphandlingsarbetet är att skapa konkurrens och ge alla möjlighet att delta i upphandlingar (Örebrobostäder 2015).

Att skapandet av en välfungerande konkurrens är en väsentlig del av offentlig upphandling har framgått inom detta forskningsområde (Molander 2009:37). Huruvida den sociala hänsynen anses påverka detta är desto mer relevant för denna analys. I intervjuerna tas detta upp framförallt som att sociala hänsyn, vilket i detta fall är i form av arbetsmarknadsinsatser, kan tänkas påverka företags möjlighet att delta i upphandling negativt. Detta framförallt som en avsaknad av kontinuitet i de krav som ställs i offentliga upphandlingar (Rohlén 2015 Intervju). Då arbetsmarknadsinsatser av denna karaktär kräver en insats som företag inte annars har varit vana vid, finns det en risk att detta gör det omständligt att delta i en upphandling för en kortare tid om etablerade praktikantsystem eller utbildningar finns på plats inom företaget (Rohlén 2015 Intervju).

Rohlén menar därför att det är viktigt att företagen vet vad som gäller samt att dessa krav på sociala hänsyn är konstanta, helst från alla delar av Örebro, för att inte riskera olika förutsättningar för olika företag. ”Ställer vi det [krav på sociala hänsyn] bara då och då om vi bara ställer det på ett litet jobb, som är värt en och en halv ’mille’ eller något sådant, där finns det då knappt några förutsättningar för ett mindre byggföretag att ta ett sådant jobb, för det är så litet och en sådan kort tid. Men om vi gör det i varje jobb så kan de flesta entreprenörer ha en flera inne i jobb, i den här insatsen. Man vet att det här kommer alltid att komma, jag tycker att dit måste vi komma och jag tycker att vi är på god väg.” (Rohlén 2015 Intervju).

För att undvika risken för snedvriden konkurrens har de kommunala bolagen och Örebro kommuns upphandlingsenhet diskuterat sätt som kraven kan standardiseras. ”Det blir väldigt förvirrande för entreprenörsidan om de kommunala bolagen och Örebro kommun ställer helt olika krav och uttrycker sig på väldigt olika sätt. Det kan vara ganska svårt att förhålla sig till.” (Magnusson 2015 Intervju).

Det framgår att ett av de problemområdena som beskrivs mest för den offentliga upphandlingen med sociala hänsyn är att bejaka konkurrens och att försäkra sig om att konkurrens skapas på lika villkor.

4.2.2 Kostnadseffektivitet

Sociala hänsyn beskrivs inte bara som bra i sig, utan även som ett bra sätt att skapa sig ett positivt rykte. Sundquist beskriver i intervjun att ÖBO vill vara ett ansvarstagande bolag, vilket hon även tror ger ÖBO mycket ”goodwill” (Sundquist 2015 Intervju). Andra positiva effekter som upphandling med sociala hänsyn beskrivs ha lett till för ÖBO:s del är ett stärkt varumärke (Sundquist 2015 Intervju), inte minst genom att ÖBO uppmärksammas i och med deras arbete med sociala hänsyn och på grund av detta ofta blir tillfrågade att åka ut och prata om deras arbetssätt (Magnusson 2015 Intervju). Öbo beskrivs som att de redan är stora i Örebro, då de innehar närmare 60 procent av hyresmarknaden i Örebro (Sundquist 2015). Sundquist menar därför att extra konkurrenskraft som detta arbetssätt möjligen kan leda till inte är nödvändig (Sundquist 2015 Intervju). Att

sociala hänsyn genom betoningen på socialt ansvarstagande antas kunna leda till ett bättre rykte vilket kan vara gynnsamt ur ett företagsekonomiskt perspektiv uppmärksammas. Dock anses detta inte helt relevant då ÖBO dels i form av kommunalt bolag och dels i form av sin stora konkurrenskraft på hyresmarknaden i Örebro inte har detta som ett stort behov, till skillnad från de konkurrensfördelar och företagsekonomiska vinster som detta samarbete beskrivs leda till för de privata företag som vinner dessa upphandlingar (Rohlén 2015 Intervju).

Endast 37 procent av arbetsföra vivallabor har ett jobb. Potentiella positiva effekter av att ändra detta beskrivs som att öka säkerheten, öka tryggheten och minska skadegörelse. ”Om man får hyresgäster som tar ansvar så kan den stadsdelen växa och då kan vi också få ett bättre område där våra bostäder också mår bättre. Det blir bara en win-win egentligen. För alla.” (Sundquist 2015 Intervju). Ytterligare positiva effekter för ÖBO beskrivs som att individerna som deltar i arbetssatsningens situation förändras, samt vinningen det kan ge för ÖBO. ”Kan vi ändra strukturen med personer som har ökad försörjning, bättre självförtroende, att få vara en förebild i familjen som har jobb. Då tror vi att våra hyresgäster känner sig tryggare i sin miljö och kan de gå till ett jobb tror vi att våra bostäder också mår bättre.” (Sundquist 2015 Intervju). Samtidigt beskrivs även att människors dåliga hälsa, som följd av bl.a. arbetslöshet, yttrar sig på olika sätt i boendemiljön (Magnusson 2015 Intervju). Detta tyder på att sociala hänsyn inte endast har sociala värden utan även värde ur ett kostnadseffektivt synsätt då de sociala hänsynen anses resultera i en förbättring av boendemiljön.

Rohlén beskriver ÖBO som en samhällsaktör som gärna är med och bidrar socialt förutsatt att det inte innebär en ekonomisk börda. ”jag är väldigt mån om det här för vi är ingen kommunal verksamhet, ingen förvaltning. Jag vill vara tydlig med att det vi gör måste, också lagstiftningsmässigt, vara affärsmässigt, vi ska se en affär och kunna motivera det över lång tid” (Rohlén 2015 intervju). Sociala hänsyn får inte blir en börda för ekonomin, denna tankegång understryks ytterligare genom att trycka på ÖBO:s bolagsaspekt, vilket möjligen inte hade yttrat sig på samma sätt inom den offentliga förvaltningen.

De ekonomiska aspekterna är något som tas upp i alla intervjuerna. Magnusson menar att det är svårt att räkna ut huruvida de sociala hänsynen gör det dyrare i det projektet de har genomfört, de kan endast förlita sig på att upphandlingen inte görs dyrare av entreprenaderna (Magnusson 2015 Intervju). Rohlén menar däremot att det inte kostar Örebro bostäder någonting. ”Eftersom vi är skattefinansierade måste de i sådant fall täckas av hyresintäkter och då påverkar det hyran och det är inte okej.” (Rohlén 2015 Intervju). Han menar däremot att en mindre kostnad hamnar på entreprenadens sida. Då de behöver se till handledare, personer som utbildar för de nya praktikanterna. Han menar dock att detta förhoppningsvis kan kompenseras genom praktikanternas arbetstimmar (Rohlén 2015 intervju). Det framgår här ett tydligt fokus på kostnadseffektivitet i upphandlingen med sociala hänsyn, framförallt för att försäkra sig om att det är kostnadseffektivt för ÖBO:s del. Samtidigt diskuteras ett samhällsekonomiskt perspektiv. Rohlén menar att detta arbetssätt är något som borde bli en norm i Sverige, inte minst på grund av de ekonomiska kostnaderna för arbetslösheten i Sverige. ”Om man på något sätt kan vara med och bidra till att det minskar så är

väll det bra, men jag ser framförallt inte till pengabiten” (Rohlén 2015 Intervju). Ur ett politiker perspektiv för kostnadseffektiviteten menar Baastad att de vill styra över alla pengar som innefattas av budgeten, men att pengarna som läggs på upphandling inte har använts effektivt då de inte har använts tidigare till samma utsträckning för att hitta synergieffekter (Baastad 2015 Intervju).

Även om inte den ekonomiska biten beskrivs som den huvudsakliga fokusen så finns diskussionen närvarande, även ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Vivalla beskrivs av ÖBO:s VD som ett praktexempel på bostadsområde med lågt attraktionsvärde i Örebroarens ögon. Han menar att om attraktionsvärdet höjs så kan så småningom även hyreskostnaderna höjas, då hyressättningen i mycket baseras på attraktionsvärdet. Om dessa åtgärder dessutom kan bidra till att sänka driftskostnaden, räntenivån och alla omkostnader så ökar fastighetsvärdet. Rohlén säger därför att den sociala hänsynen vid offentlig upphandling kan vara gynnsamt för ÖBO ur ett företagsekonomiskt perspektiv (Rohlén 2015 Intervju). Rohlén beskriver två aspekter bakom varför ÖBO har tagit dessa initiativ. Han menar att dels är en viktig del i deras arbete som samhällsaktör att bidra med det dem kan, i det här fallet att se till att fler invånare får jobb. Ur ett företagsekonomiskt perspektiv menar han att det finns en nytta i att få ett bostadsområde där fler har jobb, på detta sätt höja attraktionsvärdet och eventuellt kunna höja hyran något på sikt. Samt att det är lättare att få in hyran om hyresgästerna har ett jobb (Rohlén 2015 Intervju). Ytterligare beskriver Baastad att sociala hänsyn vid offentlig upphandling kan vara kostnadseffektivt då de exempelvis i fallet Örebro har valt att prioritera arbetsmarknadsåtgärder för barnfamiljer, vilket leder till att kommunen kan slippa betala ut försörjningsstöd (Baastad 2015 Intervju).

4.2.3 Produktivitet

I en intervju rörande sociala hänsyn nämner en av ÖBO:s upphandlare att ”sociala hänsyn kan vara lite flummigt” medan miljökrav är mer konkret, varför upphandling med miljökrav kan anses mer genomförbart (Sundquist 2015). Huruvida sociala hänsyn är ett produktivt arbetssätt är något som är återkommande under alla genomförda intervjuer. Magnusson menar att detta arbetssätt är en ytterligare aspekt för upphandlarna och att det är viktigt att se till att det fungerar praktiskt (Magnusson 2015 Intervju). Sundquist menar att detta även är något som hon ofta får frågor om när hon pratar om sociala hänsyn, det beskrivs finnas en oro för att det ska vara tidskrävande, omständligt och jobbigt (Sundquist 2015 Intervju).

Den extra arbetsbördan beskrivs dock i mycket bero på att detta är ett nytt arbetssätt ”Det är klart att det är ett extra jobb. Så fort att man gör något nytt så är det ett extra jobb.” (Rohlén 2015 intervju). ”Allting hade vi ju inte från början. Vi hade ju inget facit. Nu har vi ju lite mer, skulle vi gå in i ett liknande projekt igen skulle det ju vara lättare förstås.” (Sundquist 2015 Intervju).

Magnusson beskriver därför att det fanns en vilja att ta fram ett tillgängligt verktyg för hur sociala hänsyn i upphandlingar ska kunna gå till (Magnusson 2015 Intervju). Fokus har lagts på att hitta sätt som gör att detta kan genomföras så enkelt som möjligt. En del i detta är att ÖBO numera endast upphandlar med fasta krav, så kallade skall-krav, vilket Sundquist menar gör att sociala hänsyn vid upphandling inte blir någon extra vikt. Till skillnad från den första upphandlingen då tid lades på att utvärdera de olika anbudens sociala aspekter (Sundquist 2015 Intervju). Detta kan tolkas som en vilja att förbättra produktiviteten genom att ta in en standard i arbetet med sociala hänsyn. Det finns med andra ord en tydlig närvaro av produktivetsdimensionen i diskussionen om upphandling med sociala hänsyn.

Vidare har ÖBO nu tagit fram en policy som säger att sociala hänsyn ska försöka tas i alla genomförda upphandlingar, i såväl entreprenader som tjänsteupphandlingar. För att se till att upphandlingsenheten, projektledare eller projektutvecklare inte ska hoppa över sociala hänsyn på grund av den extra arbetsbörda som det kan innebära. Därför måste de numera ge en tydlig motivering till varför sociala hänsyn inte tas och det måste sedan godkännas av ÖBO:s VD (Rohlén 2015 intervju), vilket ytterligare visar på en ambition att garantera sociala hänsyns närvaro, även om detta i viss del resulterar i minskad produktivitet.

Magnusson beskriver ytterligare vikten av ett affärstänk vid införandet av sociala hänsyn. ”Jag tror att vi måste hitta affärsmässiga sätt att göra sociala satsningar på, annars blir det inte hållbart. Blir det onödiga kostnader, för krångligt, för mycket merarbete eller för konstruerade saker så kommer det inte att hålla över tid” (Magnusson 2015 Intervju).

Den första upphandlingen med sociala hänsyn i form av arbetsmarknadsinsatser genomfördes som en strategisk partnering, vilket innebär att det är mycket mer långtgående samarbete. Sundquist beskriver det som att det är ”mer ett gemensamt projekt. Man är inte så mycket leverantör och beställare [...] Det är en annan typ av öppen arbetsmiljö” (Sundquist 2015 Intervju). Det positiva med denna samarbetsform beskrivs som att arbetet framförallt blir effektivare när de privata och offentliga gemensamt kan lösa problem som uppkommer. Dock beskrivs det även som resurskrävande att använda denna samarbetsform varför den kanske inte alltid passar (Sundquist 2015 Intervju).

Magnusson betonar också att detta arbetssätt har gjort ÖBO tajtare med det privata företaget samt en bra resurs för utveckling. ”Det har varit jätte värdefullt att få sitta med deras [Skanskas] duktiga chefer och de säger ’det här måste ni tänka på, vi jobbar så här’ och man lär sig mer om varandras förutsättningar och kan därmed hjälpa varandra på ett bättre sätt. Det är det som jag tänker är kärnan i det här.” (Magnusson 2015 Intervju). Intressant i detta är att det privata företagens kompetens anses bidra till kompetensutveckling och därför bättre förutsättningar för att genomföra ett lyckat projekt. Inflytandet från den privata sektorn beskrivs även ha haft betydande närvaro i tidigare delar av upphandlingsprocessen. Rohlén beskriver hur entreprenörer var involverade i processen för att se hur arbetsmarknaden skulle ta emot upphandling med sociala hänsyn. Entreprenörerna förfrågades för att undersöka hur de ansåg att denna typ av upphandling och dessa

togs med i bedömningen vid utformande av anbudsunderlagen (Rohlén 2015 Intervju).

När den första kravställningen så småningom genomfördes lämnades återigen mycket upp till entreprenörerna ”vi var ganska öppna för deras kreativitet” (Magnusson 2015 Intervju). Entreprenörerna fick själva komma med idéer för hur arbetsmarknadsåtgärderna kunde komma att se ut. Anbuderna såg därför relativt olika ut både i volym och innehåll, vilket sedan viktades in i upphandlingen. Slutligen blev det Skanska som vann upphandlingen med deras förslag att ta emot 50-80 Vivallabor på praktik. ”Det var ett samspel i vår kravställning, deras sätt att tolka det och deras förslag” (Magnusson 2012 Intervju). Det framgår därför att ur ÖBO:s synvinkel vid utformandet av det första projektet var den privata sektorns mycket relevanta, både för utformande av ett produktivt samarbete men även för åsikter vilket tyder på att den privata sektorns arbetssätt och åsikter är viktiga.

Sundquist menar att det faktum att ÖBO är ett kommunalt bolag snarare en kommunal förvaltning kan ha haft en bidragande effekt till varför detta initiativ tagits hos dem ur en produktivitetssynpunkt. Påverkande faktorer som tas upp är bl.a. snabbare beslutsprocesser, en intresserad bolagsledning (Sundquist 2015 Intervju), större frihet och handlingsutrymme samt att myndigheter är mer hårt hållna än de kommunala bolagen (Magnusson 2015 Intervju). ”Vi har ju ett relativt stort självstyre utifrån vår politiska ledning ändå. Där tycker jag mig kunna se en skillnad ibland från oss som bolag och vissa kommunala förvaltningar där det är mer detaljstyrt. Att vi har en större frihet i just det här att vi vågar pröva” (Magnusson 2015 Intervju). Även ÖBO:s VD menar att testa och lära sig något nytt har varit en bidragande del i varför just ÖBO har tagit detta initiativ. ”att försöka lära sig och göra någonting som förhoppningsvis kan bli en norm i Sverige. Det tycker jag är... det finns ett litet ego värde i det här. Det är ganska kul att ha varit med och tagit fram någonting nytt.” (Rohlén 2015).

Ytterligare bidragande faktorer som tas upp är ÖBO är ett företag med en god ekonomi, vilket Rohlén beskriver ha möjliggjort denna typ av utvecklande verksamhet, vilket han menar troligen inte hade varit möjligt i ett mindre bolag med stramare ekonomi (Rohlén 2015 Intervju). ”Vi törs testa och det tror jag är en framgångsfaktor” (Rohlén 2015 Intervju). Dessutom uppmärksammas angående ÖBO:s relation till entreprenörerna. I intervjun nämns att ÖBO:s företagsnamn säkerligen har gjort möjligheterna att ställa krav på de privata företagen att ta emot praktikanter enklare. ”ÖBO:s företagsnamn öppna[r] dörrar för att vi har en relation och ett upparbetat intresse och kanske också för att vi är en stor beställare av tjänster. Man vill ju hålla sig väl med oss, säkert.” (Magnusson 2015).

4.3 Resultat och sammanfattning av analysen

I analysen av det empiriska materialet framgår att aspekter av både ekonomi- och demokrativärden kan urskiljas i Örebrostädens upphandling med sociala hänsyn. Ur ett demokratiperspektiv beskrivs tydligt nyanser av politisk demokrati,

framförallt i form av individutveckling socialt så väl som ekonomiskt. Vidare belyses att inblandade tjänstemän såväl som kommunstyrelsens ordförande ser sociala hänsyn som ett sätt att ta ett större ansvar i samhället, vilket visar på att sociala hänsyn anses kunna användas för att öka den offentliga förvaltningens sakområden. Vidare visar analysen att sociala hänsyn vid offentlig upphandling kan förstås som demokrativärde i den mån att de bidrar till att stärka beslutssubstansen inom vissa områden så som individutveckling och massdeltagande.

Huruvida offentlig upphandling med sociala hänsyn påverkar förutsättningarna för att leva upp till rättssäkerheten framgår inte från resultatet av denna analys. Däremot beskrivs ett tydligt beaktande av rättssäkerheten i arbetet med sociala hänsyn i form av rädslor för att rättssäkerheten och konkurrensen ska påverkas negativt, men även ett tydligt fokus på hur detta kan undvikas.

Även dimensioner av offentlig etik kan tydas från det empiriska materialet. Detta är dock inte en diskussion som förs så genomgående. Intervjuerna visar vissa tendenser om att sociala hänsyn vid offentlig upphandling motiveras genom ord som rätt och gott samt bidrar till en stolthet hos personalen, vilka är aspekter av den offentliga etiken. Dock så framgår inte detta varken som en särskilt omtalad aspekt av sociala hänsyn och inte heller som en särskilt viktig sådan.

Även de olika ekonomivärdena anses relevanta i arbetet med sociala hänsyn. Det framgår att ett av de problemområdena som beskrivs mest för den offentliga upphandlingen med sociala hänsyn är att bejaka konkurrens och att försäkra sig om att konkurrens skapas på lika villkor, vilket förutom att förstås som en del av rättssäkerheten även är en del av den funktionella rationaliteten för offentlig upphandling.

Det finns många aspekter av kostnadseffektivitet i tolkningen av det empiriska materialet. Sociala hänsyn beskrivs som något som ger ett bra rykte vilket kan leda till stärkt varumärke och konkurrensfördelar på marknaden. Även om ÖBO är ett kommunalt bolag och ska drivas med affärsintressen så beskrivs denna del inte som relevant. Däremot uppmärksammas företagsekonomiska vinster i form av möjligheterna till lägre driftkostnader, högre attraktionsvärde för ett område vilket kan leda till möjligheter som att ta ut högre hyra. Att ekonomivärden i form av kostnadseffektivitet spelar en viktig roll i upphandling med sociala hänsyn är därför tydligt. Även om respondenterna lägger större vikt på den sociala än den ekonomiska vinningen av denna typ av projekt. Det som dock framgår tydligt att hur socialt positivt detta än uppfattas av Öbo så får det inte ske på någon ekonomisk bekostnad varför de ekonomiska värdena helt klart utgör en viktig del av upphandling även med sociala hänsyn.

Det sista ekonomivärde som behandlas i denna analys är produktivitet. Detta är ett ämne som återkom många gånger under intervjuerna utifrån olika synvinklar. För det första beskrivs en oro för att sociala hänsyn vid offentlig upphandling ska minska produktiviteten då det i viss del anses som krångligt och tidskrävande. Samtidigt som detta till en viss del bortförklaras med att det är ett nytt arbetssätt. Stort fokus ligger även på att vissa och fundera över hur denna typ av upphandling kan göras mer produktiv. Intressant är även att samarbete med privata företag kan tolkas som en källa till ökad produktivitet genom bland annat

kompetensutveckling. Samtidigt tror flera av respondenterna även att det faktum att ÖBO är ett kommunalt bolag snarare än en förvaltning möjligen har bidragit till drivandet av sociala hänsyn i offentlig upphandling just då de i form av ett mer affärsmässigt arbetssätt beskriver sig själva som mer produktiva i form av snabba beslutsprocesser än den vanliga förvaltningen.

5 Diskussion

För att besvara denna uppsats frågeställning om vilka aspekter av ekonomi- och demokrativärden som kan urskiljas från offentlig upphandling med sociala hänsyn har en kvalitativ fallstudie gjorts av Örebrostädens arbete med sociala hänsyn. Resultatet tyder på att både aspekter av ekonomi- och demokrativärden finns representerade i utformningen av offentlig upphandling med sociala hänsyn. Framförallt tycks en möjlighet finnas att stärka demokrativärdena genom beslutssubstansen i den politiska demokratin, samt till viss del även för den offentliga etiken. Angående återstående demokrativärde framgår det inte tydlig huruvida rättssäkerheten stärks eller hotas av sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Angående ekonomivärden är det tydligt att deras representation inom styrningen av offentlig upphandling både kan antas försvagas och stärkas beroende på vilka åtgärder som tas.

Det är dock viktigt att komma ihåg att detta resultat endast kan tolkas utifrån de metodologiska val som har tagits. Exempelvis valet att undersöka ett kommunalt bolag gör att ekonomi- och demokrativärdenas förekomst inom offentlig upphandling med sociala hänsyn hade tagit en helt annan representation om undersökningen har gjorts av ett kommunalt upphandlingskontor istället för ett kommunalt bolag. Den stora fokuset på ekonomivärden och affärsmässighet kan möjligheten vara ett resultat av det faktum att ett bolag ska styras utifrån mer affärsmässiga principer.

Det som framgår tydligt i analysen är att många olika demokrativärden och ekonomivärden både diskuteras och det framgår ett visst tryck på att alla värden ska finnas representerade i styrningen av verksamheten. Att betoningen ligger på att många värden måste finnas representerade inom offentlig upphandling tyder på den forskning som menar att samhällsstyrningen av förvaltningen generellt blir allt mer komplicerade då många mål staplas på varandra, och förväntas finnas representerade. Även om dessa i vissa fall är motsägelsefulla.

Jag tror därför att resultatet av min analys tyder på att en samhällsstyrning där flera värden förväntas finnas representerade även inom den offentliga upphandlingen. Intressant för fortsatt forskning hade varit att ytterligare utforska de värden som styr samhällsstyrningen och framförallt den offentliga upphandlingen. Eventuellt genom att fokusera på skillnaderna på hur sociala hänsyn representeras från både kommunala bolag och förvaltningskontor. Detta med syfte att hitta möjliga samband som gör resultaten mer generaliserbara.

6 Referenser

- Baastad, Lena, 2015. Kommunstyrelsens ordförande i Örebro kommun. Intervju genomförd i Örebro 2015-04-19.
- Dagens Nyheter, 2014. ”Stoppa social dumpning i offentliga upphandlingar”. Debattartikel. 2014-12-22. [Elektronisk] <http://www.dn.se/debatt/stoppa-social-dumpning-i-offentliga-upphandlingar/> (2015-05-15).
- Denscombe, Martyn, 2009. Forskningshandboken: För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2012. Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Stockholm: Norstedts juridik.
- Finansdepartementet, 2015. *Offentlig upphandling i Sverige*, Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/14899> (2015-04-29)
- Fougner, Tore, 2006. “The state, international competitiveness and neoliberal globalisation: Is there a future beyond ‘the competition state’?”, *Review of international studies*, vol. 31, no. 1, s. 165-185.
- Hood, Christopher, 1991. ”A public management for all seasons?”, *Public administration*, vol. 69, s. 1-19.
- Hood, Christopher, 2002. Encyclopedia entry on New Public Management in *The Encyclopaedia of the Social and Behavioral Sciences*, Elsevier.
- Konkurrensverket, 2015. *Varför upphandling*. Tillgänglig: http://www.kkv.se/upphandling/hallbar-upphandling/Varfor_upphandling/ (2015-05-19)
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare: Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratien och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson, Anna-Carin, 2015. Bosocial chef på Örebro bostäder. Intervju genomförd i Örebro 2015-04-21.
- Molander, Per, 2009. *Ekonomistyrningsverket, Regelverk och praxis i offentlig Upphandling*. Stockholm: Edita Sverige AB.
- Morris, Zoë Slote, 2009. "The truth about interviewing elites", *Politics*, vol. 29, no. 3, s. 209-217.
- Mörth, Ullrika, 2009. ”Marknadens roll i EU – framväxten av offentligprivata samarbeten” i Pierre, Jon – Sundström, Göran, eds. *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber. s.225-245.
- Nationalencyklopedin, 2015. *Nämnden för offentlig upphandling*, <http://www.ne.se.ezproxy.its.uu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/n%C3%A4mnden-f%C3%B6r-offentlig-upphandling>

- Pierre, Jon – Sundström, Göran, 2009. eds. *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Racca, Gabriella M. - Albano, Gian Luigi. 2013. "Collaborative public procurement and supply chain: The European Union experience" i Harland, Christine – Nassimbemni, Guido – Schneller, Eugene, eds. *The SAGE handbook of strategic supply management*. London: SAGE Publications. S.179-213.
- Riksdagen 2007, *Lagen om upphandling*. Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/_sfs-2007-1091/ (2015-05-19)
- Rohlén, Ulf, 2015. VD för Örebro bostäder. Intervju genomförd i Örebro 2015-04-20.
- Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- SKL, 2015. *Social hänsyn i upphandling – ett exempel på utveckling i Örebro Kommun*. Tillgänglig: <http://skl.se/download/18.f5c3da514984c1cec630af/1415347639056/%C3%96rebro+Vivalla+upphandling+sociala+h%C3%A4nsyn.pdf> (2015-05-02)
- Socialdepartementet, 2012. *Nya EU-regler för offentlig upphandling på gång*. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/15514/a/205666> (2015-03-17)
- Sundquist, Anneli. Upphandlare på Örebrobostäder. Intervju genomförd i Örebro 2015-04-21.
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Yanow, Dvora, 2003. "Interpretive empirical political science: What makes this not a subfield of qualitative methods", *Qualitative Methods*, Fall 2003, s. 9-13.
- Örebrobostäder, 2015. *Upphandlingar*, Tillgänglig: <http://obo.se/sv/Om-oss/Upphandlingar1/> (2015-04-29)

Appendix

6.1 Intervjuguide med politiker

Inledning

1. Berätta om kort din position och hur länge du har haft den?
2. Kan du beskriva på vilket sätt du varit inblandad i arbete med offentlig upphandling?
3. Hur är arbetet kring offentlig upphandling organiserat i Örebro kommun?
4. Vilka mål har prioriterats i riktlinjer och policys för offentlig upphandling, och varför?

Sociala hänsyn och värden i offentlig upphandling

5. Hur arbetar Örebro kommun med sociala hänsyn i upphandlingar? Varför?
6. Hur skulle du definiera 'social hänsyn'?
7. Vad anser du vara syftet bakom att inkludera sociala hänsyn vid offentlig upphandling? Har detta förändrats över tid?
8. Vad är det huvudsakliga målet bakom sociala hänsyn vid offentlig upphandling?
9. Hur ser du som politiker på viljan att prioritera 'sociala hänsyn' inom offentlig upphandling? Har denna vilja förändrats över tid?
10. Sociala hänsyn vid offentlig upphandling är ett relativt nytt fenomen som sprider sig allt mer, varför anser du att detta sker? Varför finns behovet av sociala hänsyn?
11. Anser du att de finns några negativa effekter av sociala hänsyn vid offentlig upphandling?
12. Var det någon diskussion rörande huruvida denna policy kunde påverka kommunens effektivitet vid offentlig upphandling?

Offentlig upphandling som styrmedel

13. Hur upplever du möjligheten att nå politiska mål med offentlig upphandling som medel?
14. Hur upplever du att arbetet med ansvarsutkrävande mot förvaltningar och bolag har påverkats av denna nya policy?
15. På vilket sätt har EU påverkat beslutsfattandet om policys?
16. Anser du att den ökade konkurrensen i den europeiska unionen har ökat behovet att reglera offentlig upphandling?
17. Hur anser du att globalisering och internationell konkurrens påverkat offentlig upphandling i Örebro kommun?

18. Anser du att ökad konkurrens, som offentlig-privata samarbeten, har fungerat som ett effektivt styrmedel för politiska ändamål?

6.2 Intervjuguide med tjänstemän

Inledning

1. Kan du berätta om din position på ÖBO och hur länge du har haft den?
2. Vilka är dina kärnfrågor vad beträffar styrning av verksamheten?
3. Vad är det huvudsakliga syftet med ÖBO:s arbete?
4. Kan du beskriva hur ert arbete med offentlig upphandling är organiserat på ÖBO?
5. Kan du berätta om på vilket sätt du har varit inblandad i arbete med offentlig upphandling?
6. Örebro kommun har ju sedan 2011 tydliga riktlinjer för hållbar upphandling, kan du berätta om hur ni arbetar för att efterfölja dessa riktlinjer?

Sociala hänsyn

7. Hur skulle du definiera begreppet 'sociala hänsyn'?
8. Kan du berätta om hur beslutsprocessen gick till när ni första gången valde att involvera sociala hänsyn i ert upphandlingsarbete?
9. Vad var det huvudsakliga syftet bakom detta beslut?
10. Hur stor påverkan anser du att du hade under beslutsprocessen? vad var din roll?
11. Hur påverkade politikerna ert beslut?

Värden vid sociala hänsyn i offentlig upphandling

12. Vad är målet bakom er verksamhet med sociala hänsyn?
13. Varför har dessa mål prioriterats? Varför framförallt arbetsmarknadsåtgärder?
14. Tycker du att upphandlingsprocessen är mer krävande för er när sociala hänsyn vägs in? (Tidsmässigt? Ekonomiskt? Effektivt?)
15. Hur balanserar ni kvalitet och effektivitet?
16. Vilka positiva effekter anser du att ert arbete med sociala hänsyn har lett till?
17. Vilka negativa effekter anser du att ert arbete med sociala hänsyn har lett till?
18. Upplever du att det finns ett behov av att involvera sociala hänsyn vid offentlig upphandling?
19. Hur anser du att arbetet med sociala hänsyn vid offentlig upphandling har påverkat ÖBO:s verksamhet?
20. Anser du att anammandet av sociala hänsyn är en skyldighet för er som kommunalt bostadsbolag? Varför? Ändrats över tid?

21. Vilken sorts uppmärksamhet har ÖBO fått för sitt arbete med sociala hänsyn?
22. Hur har människor som bor i ÖBO:s fastigheter reagerat på ert arbete?

Offentlig-privat samarbete

23. Vad har ni fått ut av att samarbeta med privata företag?
24. Vad tror ni att de privata företagen har fått ut av att samarbeta med er?
25. Anser du att internationell konkurrens påverkat behovet av sociala hänsyn vid offentlig upphandling?
26. Anser du att ökad konkurrens, som offentlig-privata samarbeten, har fungerat som ett effektivt styrmedel för politiska ändamål?
27. Finns det effektivare sätt att upphandla på?
28. Anser du att dessa metoder kan tillämpas på samma sätt hos de offentliga upphandlingskontoren som det har gjorts hos er, i egenskap av ett kommunalt bolag?