

Ökad konkurrensutsättning stärker integration

En del av Almegas arbete för en kostnadseffektiv,
evidensbaserad integrationspolitik

Li Jansson

2015-09-23

Innehåll

Integrationen – var är vi nu?	4
Företagsklimat och integration	6
Konkurrensutsättning och integration	10
Sociala krav orsakar sociala problem	14
Referenser	

Sammanfattning

Rapporten visar att det lokala företagsklimatet förklarar skillnader i sysselsättning bland utomeuropeiskt födda i svenska kommuner. Effekten av bra företagsklimat kvarstår även när hänsyn tas till kommunens läge och invandringens sammansättning. Ett högt flyktingmottagande hänger visserligen samman med lägre sysselsättning bland utomeuropeiskt födda. Men den positiva effekten av ett bra företagsklimat är minst tre gånger så stor.

Rutiner för att kontakta Arbetsförmedlingen, att delta i arbetsmarknadsinsatser för att få socialbidrag eller andelen subventionerade anställningar i befolkningen har inget signifikant samband med utomeuropeiskt föddas sysselsättning. Det ska inte tolkas som att insatser saknar betydelse, men att de inte är tillräckligt effektiva.

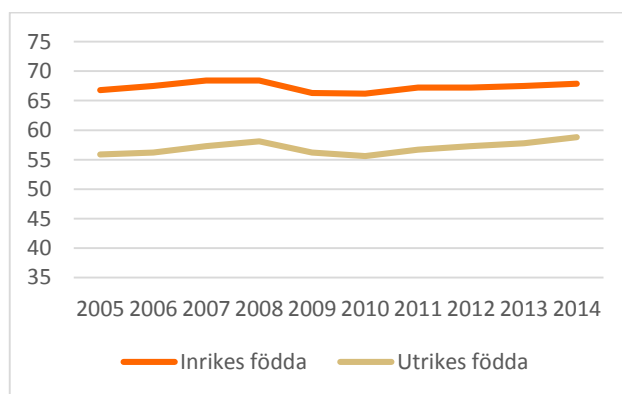
Däremot har kommuners generella konkurrensutsättning positiv och signifikant effekt på integrationen. En höjning av andelen upphandlad verksamhet med 30 procentenheter hänger ihop med 4,8 procentenheter högre sysselsättning bland utomeuropeiskt födda. Detta motsvarar 32 500 fler utomeuropeiskt födda i arbete. Dessutom har konkurrensutsättningen av äldreomsorg signifikant samband med högre sysselsättning bland utomeuropeiskt födda. Tänkbara förklaringar är att nya marknader uppstår, framväxt av specialiserade tjänster samt att företag är yngre organisationer än kommuner. Därutöver bidrar resultatstyrda, upphandlade utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser till ökad kostnadseffektivitet.

Till sist visar rapporten att sociala krav i upphandling landar fel vad gäller krav på att en viss andel anställda ska komma från en utsatt målgrupp. Redan idag har yrken som ofta upphandlas hög mångfald. Andelen asien- och afrikafödda är 8 procent i befolkningen och 5,5 procent bland anställda. Men bland städare är andelen 20,6 procent, 13,3 procent bland storhushålls- och restaurangpersonal och 10,2 procent bland hälso- och sjukvårdsspecialister. Yrken med lägre mångfald är främst legitimationsyrken som specialistsjuksköterskor och lärare. Fler utlandsfödda i legitimationsyrken påverkas inte av sociala krav i upphandling. Sociala krav riskerar även att skapa inlåsningseffekter i yrken dit människor rekryterats utifrån sina utmaningar, inte sina talanger. Kombinerat med att sociala krav försämrar företagsklimatet finns ytterligare skäl till oro att sociala krav faktiskt i själva verket leder till sociala problem.

Integrationen – var är vi nu?

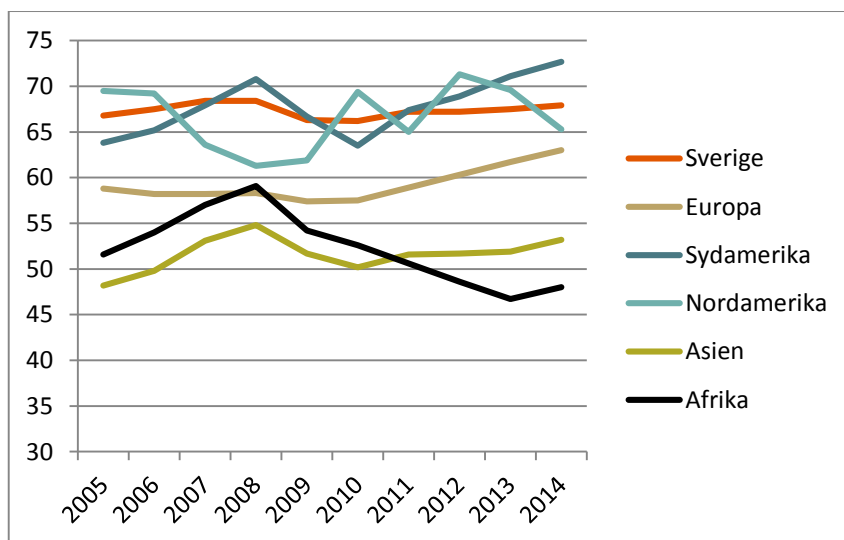
Utlandsföddas sysselsättning ökar och sakta minskar gapet mellan inrikes och utrikes födda, trots rekordhög invandring. Orsaken är hög efterfrågan på arbetskraft, framför allt i tjänstesektorn. Sydamerikanskt födda slog sysselsättningsrekord år 2014 och har högst sysselsättning i Sverige. Asien- och afrikafödda har betydligt lägre sysselsättning, men ökar svagt.

Figur 1 – Sysselsättning efter födelseland, 15 – 74 år



Källa: SCB/AKU

Figur 2 – Sysselsättning efter födelseland, 15 – 74 år, andel

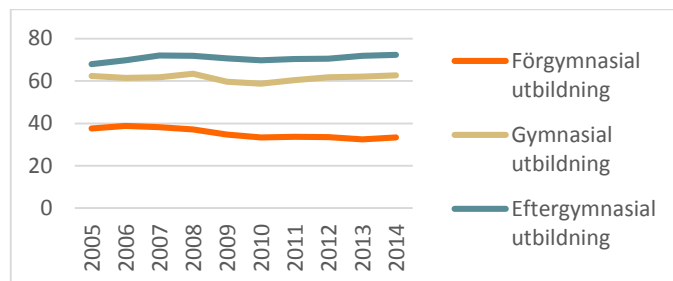


Källa: SCB/AKU

Att sysselsättningsgapet kvarstår beror också på en ökad invandring av kortutbildade. Som figur 3 visar har kortutbildade mycket svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Endast en tredjedel av kortutbildade utlandsfödda är i arbete. Samtidigt har arbetsmarknaden förändrats strukturellt. Antalet inrikes födda med högst förgymnasial utbildning har minskat de senaste tio åren. Men samtidigt har

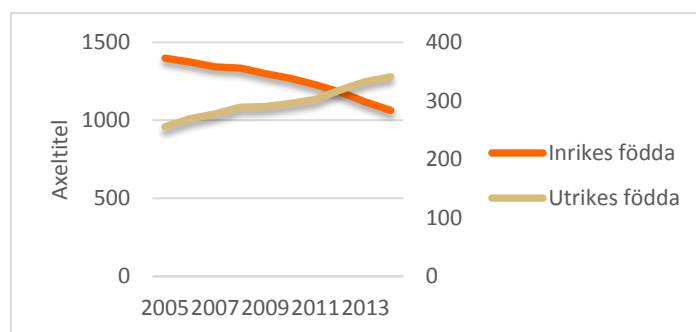
antalet utlandsfödda med högst förgymnasial utbildning ökat, i takt med hög invandring från länder som Somalia och Afghanistan.

Figur 3 – Sysselsättning efter utbildningsnivå, utrikes födda, 15 – 74 år, procent



Källa: SCB/AKU

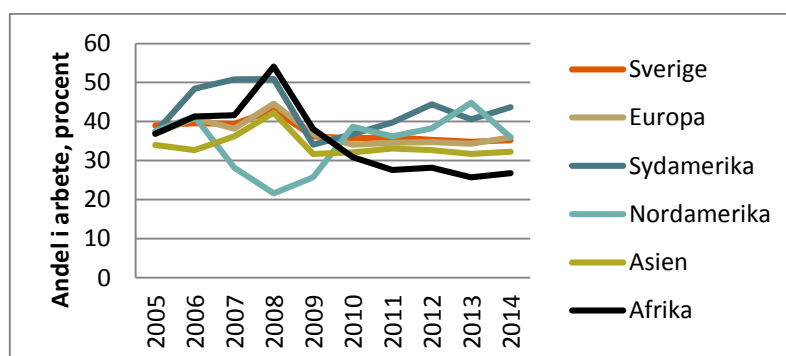
Figur 4 – Antal kortutbildade, högst förgymnasial utbildning, 15 – 74 år, tusental



Källa: SCB/AKU

Störst utmaningar att hitta arbete har afrikafödda med högst förgymnasial utbildning bland dem har sysselsättningsgraden permanentats på 26,8 procent. Dessa personer har i regel både bristande språk- och matematikkunskaper samt saknar arbetslivserfarenhet efter ett liv i kollapsade samhällen såsom Somalia.

Figur 5 – Sysselsättning efter födelseland, högst förgymnasial utbildning, 15 – 74 år, andel



Källa: SCB/AKU

Företagsklimat och integration

En tidigare Almega-rapport har visat att en mer kostnadseffektiv integration kräver att hela integrationsprocessen effektiviseras. Baserat på befintlig forskning och erfarenhet visade rapporten att resultatstyrda och konkurrensutsatta arbetsmarknads- och utbildningsinsatser, fler inträdesjobb och ett bättre företagsklimat sammantaget kan möjliggöra för 110 000 fler utlandsfödda att komma i arbete. I detta avsnitt ska resonemanget om företagsklimatets betydelse fördjupas.¹

Tidigare studier

Att utformningen av institutioner påverkar företagande och därmed sysselsättning har berörts av forskarna Daron Acemoglu och James A Robinson. I boken ”Why nations fail” visar forskarna hur länders tillväxt påverkas av vilka institutioner som finns i landet. Länder med bra företagsklimat, exempelvis Storbritannien och USA, har därmed lagt förutsättningarna som förklarar varför tillväxt och sysselsättning utvecklats positivt under lång tid.

Acemoglu och Dell har därtill visat att regionala skillnader i företagsklimat kan förklara produktivitetsskillnader inom ett land. Det kan vara lokal tillämpning av äganderätter, inträdeshinder, fria och rättvisa val samt offentlig service som infrastruktur. Resultaten visar att om en region misslyckas med att ha regioner med bra företagsklimat och rätt utbildad befolkning minskar den nationella inkomsten direkt genom att vissa regioner är fattiga samt indirekt genom att det blir mindre lönsamt att göra anpassningar efter ny teknologi på nationell nivå.²

I Sverige varierar sysselsättningsgraden bland utomeuropeiskt födda starkt mellan olika kommuner. Mina tre egna tidigare studier har visat att företagarnas omdöme av det lokala företagsklimatet i svenska kommuner är en viktig förklaring till kommunala skillnader i sysselsättningsgrad bland utomeuropeiskt födda.³

Dessa resultat är i linje med en studie från IFAU vars resultatpekar på att sysselsättningen påverkas av förändringar av företagsklimatet. En studie har visat

¹ Jansson 2015

² Acemoglu och Dell 2010

³ Fölster och Jansson 2009, Jansson 2010 och Fölster, Gidehag och Jansson 2015 (kommande)

att konkurrensutsättningen av fem olika marknader gynnade sysselsättningen av grupper med svag arbetsmarknasförankring, däribland utlandsfödda.⁴

Aktuell studie

Med utgångspunkt i mina tidigare studier uppstod ett intresse av att undersöka om företagsklimatet fortfarande påverkar arbetsmarknaden när invandringen samtidigt ökat kraftigt sedan de förra studierna.

Mina tidigare analyser på kopplingen mellan integration och företagsklimat täcker åren 2008-2009. Invandringen, framför allt från Irak, Afghanistan, Somalia och Syrien, har ökat kraftigt därefter. Effektiviteten i den förda integrationspolitiken har varit låg. Det är därför intressant att undersöka om företagsklimatet har blivit mer eller mindre viktigt de senaste åren.

För att denna analys ska vara jämförbar med tidigare studierna används samma datamaterial för utfallsvariabeln som i tidigare studier – den registerbaserade sysselsättningsdatabasen RAMS hos SCB. Nackdelen är att registren har en eftersläpning i tid och som senast omfattar år 2013. Fördelen är att den är mer heltäckande än arbetskraftsundersökningen, AKU, samt finns på kommunal nivå.

Tabell 1 sammanfattar de ingående variablerna samma. Här kan vi se att sysselsättningen bland utomeuropeiskt födda varierar från 22,6 till 70,4 procent – vilket innebär att integrationen varierar kraftigt mellan landets kommuner. Företagsklimatet varierar också mellan dessa kommuner. En variabel för befolkningstäthet inkluderas som ett mått på den geografiska placeringen i Sverige.

Därutöver visar tabell 1 att andelen utomeuropeiskt födda i befolkningen varierar från 1,9 procent av befolkningen i Lekeberg till 39,6 procent i Botkyrka. Andelen utomeuropeiskt födda har samtidigt ökat som mest med 162 procent i Norsjö, men är oförändrad i Vaggeryd de senaste fem åren. Antalet mottagna flyktingar per 1000 invånare skiljer sig från 0 i Öckerö till 34,8 i Sorsele.

Rutiner att kontakta Arbetsförmedlingen samt att delta i en insats för att få socialbidrag mäts som en 1 vid förekomst av detta och 0 om det ej förekommer,

⁴ Hanspers och Hensvik 2011

vilket gör att det inte finns något medelvärde. Andelen subventionerade anställningar i befolkningen skiljer sig från 0,71 procent i Danderyd till 5,56 procent i Kalix.

Därutöver mäts upphandling genom att andelen köp av egentlig verksamhet varierar från 3 procent i Arvidsjaur till 60 procent i Norrtälje. Andelen köp av äldreomsorg varierar från 0 i flera kommuner till 82 procent i Norrtälje.

Tabell 1: Beskrivning av ingående variabler, kommundata			
Variabel	Medelvärde	Min	Max
Sysselsättningsgrad i procent bland utomeuropeiskt födda i landet, SCB	50,67	22,6	70,4
Omdöme lokalt företagsklimat, ranking 1 till 6 (bäst), källa: Svenskt Näringsliv	3,29	2,245	4,316
Invånare per kvadratkilometer, SCB	143,4	0,2	4 916,5
Andel utomeuropeiskt födda i befolkningen, SCB	8,6	1,9	39,6
Procentuell förändring av andelen utomeuropeiskt födda år 2008 till 2013, mätt i SCB:s RAMS-databas för integration	42,48	0	162
Mottagna flyktingar senaste 24 månaderna, antal per 1000 invånare, 2013, SKL/Kolada.	6,94	0	34,8
Rutin krav AF för socialbidrag, SKL/Kolada		0	1
Krav på medverkan i insats för socialbidrag, SKL/Kolada		0	1
Subventionerade anställningar årssnitt, andel av befolkningen, 2013, Arbetsförmedlingen samt egna beräkningar	2,94	0,71	5,56
Köp av egentlig verksamhet, procent, 2013, SKL/Kolada	15,7	3	60
Köp av äldreomsorg, procent, 2013, SKL/Kolada	8,84	0	82

Genom så kallade OLS-regressioner framkommer en korrelation som pekar på att företagsklimatet är en fortsatt stark förklaring till utomeuropeiskt föddas sysselsättningsgrad i kommunen. Detta gäller både med 2012 och 2013 års nivåer på företagsklimatet, vilka båda har signifikant och jämnstor effekt på utomeuropeiskt föddas sysselsättning år 2013.

Sysselsättningen påverkas dock självklart även av andra strukturella faktorer. Men företagsklimatets positiva effekt kvarstår även när hänsyn tas till andelen

utomeuropeiskt födda i befolkningen. Andelen utomeuropeiskt har ett positivt tecken, men eftersom variabeln inte är signifikant saknas säkra slutsatser.⁵

Två mått på förändringen av utlandsfödda tas med. Dels mäts förändringen av andelen utomeuropeiskt födda år 2008 – 2013, dels mäts flyktinginvandringen. Dessa mått skiljer sig åt genom att flyktingar ofta flyttar vidare efter den inledande vistelsen, till större städer eller dit jobb och anhöriga finns. Bland andelen utlandsfödda inryms också arbetskraftsinvandrare, som inte finns i måttet på flyktinginvandringen. Effekten av en hög andel utlandsfödda och en hög andel nyanlända behöver därför inte vara den samma.

När den procentuella förändringen av andelen utomeuropeiskt födda i befolkningen år 2008 - 2013 inkluderas kvarstår den positiva effekten av företagsklimatet (om än något svagare) och förklaringsgraden ökar.

Analysen visar också att antalet mottagna flyktingar per 1000 invånare de senaste 24 månaderna har en signifikant negativ effekt på sysselsättningsgraden. Det innebär att kommunerna med högt flyktingmottagande också har en lägre sysselsättningsgrad.

Flyktinginvandring har därtill en betydligt starkare negativ effekt på sysselsättningen än en ökning av de utomeuropeiskt födda senaste fem åren. Effekten är inte oväntad, eftersom flyktingar anländer utan väntande arbeten (till skillnad från arbetskraftsinvandrare). Flyktingarna fastnar också i långa väntetider hos Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Därutöver har hälften av alla nyanlända flyktingar högst förgymnasial utbildning, vilket medför stora svårigheter att hitta arbete på dagens arbetsmarknad.

Detta tyder på att det växer fram grupper av utomeuropeiskt födda med olika arbetsmarknadens utmaningar. Mest utsatta är nyanlända utomeuropeiskt födda

⁵ Öväntat nog har andelen utomeuropeiskt positivt tecken, men eftersom variabeln inte är signifikant saknas säkra slutsatser. Här hade man kunnat förvänta sig att andelen utomeuropeiskt födda i befolkningen skulle ha en negativ effekt på sysselsättningen, eftersom utanförskapet i gruppen är så pass högt. Men eftersom utlandsfödda även står för huvuddelen av de nytillysta jobben finns också områden där utomeuropeiskt födda bidrar till sysselsättningen.

som inte etablerat sig. En tänkbar förklaring kan vara att allt fler kortutbildade invandrat sedan 2008, framför allt som flyktingar. Totalt har hälften av de nyanlända högst förgymnasial utbildning, vilket hämmar chansen att komma i jobb.

Resultaten visar också att den positiva effekten av företagsklimatet på utomeuropeiskt födda sysselsättning är betydligt större än den negativa effekten av många nyanlända.

I tabell 2 nedan redovisas resultaten. A, B och C utgör modeller mer olika kombinationer av förklarande variabler till variationen i andelen utomeuropeiskt födda i arbete per kommun.

Tabell 2: När Y = Andelen utomeuropeiskt födda i arbete, 20 – 64 år, per kommun, 2013 *=1% signifikans, **=5%, ***=10%			
	A	B	C
Omdöme lokalt företagsklimat 2013	5,30*	2,24***	2,93*
Befolkningstäthet 2013	0,003*	0,002*	0,003*
Andel utomeuropeiskt födda i befolkningen	0,17		
Procentuell förändring av andelen utrikes födda 2008 till 2013		-0,18*	
Flyktningmottagande senaste 24 månaderna, antal/1000 invånare			-1,04*
Adj R ²	0,11	0,34	0,427

Not: Fullständiga regressionsutdrag återfinns i appendix

Företagsklimatet jämfört med arbetsmarknadsinsatser

Effekten av företagsklimatet kvarstår starkt även när variabler inkluderas som mäter effekten av exempelvis kommunal arbetsmarknadspolitik. Förekomsten av rutiner inom socialtjänsten att kontakta Arbetsförmedlingen eller delta i arbetsmarknadsinsatser är inte signifikanta. Det ska inte tolkas som att

arbetsmarknadsinsatsen saknar effekt, men att det sannolikt är viktigare att fokusera på insatsens innehåll snarare än deltagande i vilken insats som helst.

Andelen subventionerade anställningar i befolkningen har ingen signifikant effekt på sysselsättningen bland utomeuropeiskt födda. Det innebär att integrationen helt enkelt inte förefaller vara starkare i kommuner vars medborgare beviljas subventionerade anställningar oftare än andra. En orsak kan vara att de subventionerade anställningarna delvis kan tänkas kompensera för ett lågt lokalt jobbskapande, delvis orsakat av ett mindre bra lokalt företagsklimat.

I tabell 3 nedan redovisas resultaten. A, B och C utgör modeller mer olika kombinationer av förklarande variabler till variationen i andelen utomeuropeiskt födda i arbete per kommun.

Tabell 3: När Y = Andelen utomeuropeiskt födda i arbete, 20 – 64 år, per kommun, 2013 *=1% signifikans, **=5%, ***=10%			
	A	B	C
Omdöme lokalt företagsklimat 2013	2,72*	2,93*	
Befolkningstäthet	0,003*	0,003*	
Flyktingmottagande	-1,05*	-1,04*	
Aktuell rutin med Arbetsförmedlingen för socialbidrag	1,29		
Rutin för deltagande i arbetsmarknadsverksamhet för socialbidrag		0,09	
Andel subventionerade anställningar, årssnitt i andel av befolkningen			0,0094
Adj R ²	0,42	0,42	0,00544

Konkurrensutsättning och integration

En relevant fråga är att undersöka vilka komponenter i företagsklimatet som har störst betydelse för utomeuropeiskt föddas sysselsättning. IFAU har exempelvis visat att konkurrensutsättningen av fem olika marknader gynnade sysselsättningen av grupper med svag arbetsmarknasförankring, däribland utlandsfödda.⁶

Det finns flera tänkbara skäl. Dels är kan konkurrensutsättning av exempelvis städning och lokalvård innebär att nya marknader där företag kan kombinera offentliga och privata kunder växer fram, och som i sin tur höjer sysselsättning.

Företag, inte minst nystartade, har ofta en lägre medelålder och med många nyanställningar växer det naturligt fram en annan sammansättning av de anställda då arbetskraften präglas av fler utlandsfödda. Offentlig sektor kan å andra sidan ofta ha längre anställningstider bland anställda, vilket innebär att LAS och företrädesrätter gynnar de inrikes födda på de utlandsföddas bekostnad i dessa organisationer. Dessutom innebär konkurrensutsättning att flera specialiserade verksamheter växer fram, exempelvis med fokus på andra språk, vilket därmed gör att efterfrågan ökar på att anställa utlandsfödda.

Som resultaten nedan visar har kommuner med hög konkurrensutsättning av sin verksamhet också en högre sysselsättningsgrad bland utomeuropeiskt födda. Effekten är sådan att om en kommun har tio procentenheter högre grad av konkurrensutsättning av verksamheten så hänger det samman med 1,6 procentenheter högre sysselsättningsgrad bland utomeuropeiskt födda. Det innebär att om andelen upphandlad verksamhet⁷ var trettio procentenheter högre nationellt skulle det hänga samman med 32 500 fler utomeuropeiskt födda i arbete. Denna siffra är något lägre än i studien på 2009 års data, men resultaten är svåra att jämföra då måtten på konkurrensutsättning skiljer sig åt och det inte varit möjligt att hitta samma mått som användes då.

En regression har även visat att en hög grad av egenregi i SFI hängde samman med sämre utfall på utlandsföddas sysselsättning, men variabeln var inte signifikant. Däremot förefaller köp av äldreomsorg hänga signifikant samman

⁶ Hanspers och Hensvik 2011

⁷ Enligt måttet "köp av egentlig verksamhet" i Kolada

med högre sysselsättning bland utomeuropeiskt födda. Som tabell nedan visar har kommuner med högre grad av köp av äldreomsorg en högre sysselsättning bland utomeuropeiskt födda.

Tabell 4: När Y = Andelen utomeuropeiskt födda i arbete, 20 – 64 år, per kommun, 2013, *=1% signifikans, **=5%, ***=10%		
	A	B
Köp av egentlig verksamhet, %, 2013	0,16*	
Köp av äldreomsorg, %, 2013		0,12*
Befolkningstäthet	0,002*	0,002**
Flyktningmottagande	-1,03*	-0,99*
Adj R ²	0,427	0,438

Konkurrensutsättning av utbildning och arbetsmarknadsinsatser

Att konkurrensutsätta arbetsmarknads- och utbildningsinsatser gynnar också integrationen, genom högre övergång i arbete samt ökad kostnadseffektivitet. Förutsättningen är dock att upphandlingar och konkurrensutsättningen sköts på rätt sätt från myndigheternas sida.

Internationell erfarenhet stödjer tesen att upphandlingar bidrar till ökad kostnadseffektivitet och bättre resultat.

I Storbritannien har i princip allt stöd till långtidsarbetslösa upphandlats av privata utförare, huvudsakligen för att systemet är det mest kostnadseffektiva. Utförarna betalas efter resultat och får ersättning efter att deltagaren varit i arbete i sex månader. Om personen är fortsatt i arbete 18 månader senare utfaller ytterligare ersättning. De aktörer som har bättre resultat än sina konkurrenter tilldelas fler arbetssökande, medan de aktörer som inte når resultat kan plockas bort. Utförarna har full frihet att själva utforma insatsen för att nå dessa mål.⁸

Australien har konkurrensutsatt hela sin arbetsförmedling, vilket höjde sysselsättning, förbättrade matchningen och ökade nöjdheten hos både

⁸ Europeiska kommissionen 2014

arbetssökande och arbetsgivare. Motsvarande reform i Sverige har potential att sänka kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken med ca 12 miljarder kronor.⁹

Australien har även infört en särskild utbildning för kortutbildade i läs- och skrivförståelse samt matematik. De nu 30 000 platserna tillhandahålls av privata utförare, som följs upp efter resultat. Totalt har 60 procent av deltagarna gått vidare till arbete.¹⁰ Just konkurrensutsättningen och resultatstyrningen i kombination har varit avgörande faktorer för framgång. Utförarna får helt enkelt bara betalt om de lyckas med sitt uppdrag.

Är synsättet tillämpligt i Sverige? Ett exempel från Nacka visar att svaret är ja. Där har arbetssökande rätt att ta del av den sk Jobbpengen – där man fritt väljer utförare av såväl jobbcoachning som vuxenutbildning. Tillträdet till Komvux är helt fritt. Utförarna följs sedan upp efter resultat. Totalt går 89 procent av deltagarna i yrkesvux vidare till arbete och studier och 67 procent av deltagarna i jobbcoachningen får jobb. Även här är modellen för konkurrensutsättning avgörande, där Nackas auktorisationsmodell skapar mer långsiktiga spelregler för aktörerna än traditionell upphandling samtidigt som uppföljningen på resultat är noggrann och säkerställer att kommunen får den tjänst man betalar för.¹¹

Ökad invandring ökar behovet av kostnadseffektiv Komvux och SFI

Vuxenutbildningen påverkas av att invandringen till Sverige befinner sig på de högsta nivåerna sedan andra världskriget. Hälften av de nyanlända har högst förgymnasial utbildning. Totalt finns 270 000 kortutbildade utlandsfödda i landet, en grupp som väntas öka med mellan 30 000 till 50 000 personer per år.

Detta påverkar vuxenutbildningen med kraftigt ökade volymer av deltagare samtidigt som resurserna inte växer lika mycket. Antalet SFI-deltagare har exempelvis ökat från drygt 50 000 år 2003 till drygt 150 000 år 2013.

Att vuxenutbildningen har svårt att möta behoven är tydligt. Ett exempel är att antalet deltagare i Grundvux har minskat, trots att andelen och antalet

⁹ Jansson 2015

¹⁰ Jansson 2015

¹¹ Nacka kommun, Jansson 2015

kortutbildade utlandsfödda ökar. Och samtidigt som Grundvuxdeltagarna blir färre ökar kostnaderna för Grundvux.

I Sverige som helhet har vuxenutbildning inom ramen för Komvux och SFI sedan länge upphandlats av externa utbildningsaktörer. Totalt har andelen kursdeltagare i Komvux som utförs av en annan anordnare ökat från 20 procent år 2000 till ca 42 procent år 2013. Inom SFI utgör externa utförare 30 procent av den totala undervisningen, en siffra som varit oförändrad sedan 2009.

För att höja effektiviteten i utbildningarna är det angeläget att underlätta för företag att bedriva SFI och Komvux. Ett exempel är Hermods, som tog över SFI från en mellanstor kommun. Resultaten var att andelen som slutförde sina studier ökade från 61 till 81 procent. Antalet elever ökade från 500 till 800. Antalet studieformer ökade från en till tre. Samtidigt minskade kommunens kostnader från 11 till 5 miljoner, vilket frigjorde 6 miljoner att investera i annan välfärdsverksamhet. Denna vinst var också betydligt större för kommunen än för företaget.

Sociala krav orsakar sociala problem

Svensk politik har de senaste åren närmat sig frågan om att införa sk ”sociala krav” i upphandling. Exempelvis har möjligheten att ställa krav på att en viss andel av de anställda ska komma från socialt utsatta miljöer för att ett visst företag ska få delta i upphandlingen lyfts fram. Civilminister Ardalan resonerar om detta i Dagens Industri, bland annat. Regeringen har också låtit utreda möjligheten att införa sociala hänsyn i upphandling.¹²

Oavsett hur lockande de sociala kraven kan låta till sin konstruktion finns en överhängande risk att de leder fel, särskilt när det omfattar anställningar av personer som anses tillhöra socialt utsatta grupper.

1. Företagsklimatet försämras när generell konkurrensutsättning luckras upp

Som bevisats tidigare i den här rapporten har generella förbättringar av företagsklimatet och en generell konkurrensutsättning tydliga sociala positiva effekter. Att införa sociala krav skulle dock samtidigt leda till att företagsklimatet försämras, när färre företag kan vara med och konkurrera om affärsmöjligheterna. Detta får i sin tur också negativa sociala effekter, med risk för sämre integration av utlandsfödda.

En effekt av regler som styr vilka företagen ska anställa drabbar särskilt mindre företag. En undersökning från organisationen Företagarna visar exempelvis att 63 procent av småföretagen kommer delta i upphandlingar i mindre utsträckning ifall sociala krav införs.¹³ Erfarenheter från Nederländerna med sociala krav i upphandling bekräftar också bilden att småföretag missgynnats på större företags bekostnad¹⁴. Då utlandsfödda i högre grad är företagare än inrikes födda, ofta just småföretagare, riskerar de sociala kraven slå mot denna grupp.

¹² <http://www.di.se/artiklar/2015/6/10/debatt-foretag-ska-ta-socialt-ansvar-vid-offentlig-upphandling/>

¹³ <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/feltaenkt-om-sociala-krav-vid-offentlig-upphandling-16685>

¹⁴ Danson mfl 2013

2. *Branscher som idag upphandlas har redan hög mångfald bland de anställda. Sociala krav skulle därför missgynna branscher som redan idag är förebilder på arbetsmarknadsintegration av asien- och afrikafödda.*

En grupp som sannolikt skulle omfattas av ett socialt krav är asien- och afrikafödda, eftersom de har den allra svagaste arbetsmarknadsförankringen. Men som tabell X visar är asien- och afrikafödda kraftigt överrepresenterade i stora yrkesgrupper som ofta omfattas av upphandling. Högst andel asien- och afrika finns bland städare, där 20,6 procent av de anställda har sådan bakgrund.

I de yrken där asien- och afrikafödda är underrepresenterade förefaller det ofta handla om branscher med krav på väldigt specifik utbildning i legitimationsyrken – såsom specialistsjuksköterskor och lärare. Att höja andelen asien- och afrikafödda i dessa yrken kan därför inte förändras genom upphandlingar. Utbudet av personer med kompetens i dessa legitimationsyrken påverkas enbart genom utbildningspolitiken. Med sådan påtaglig brist på utlandsfödda legitimerade personer blir det ganska slumpmässigt vilka företag som råkar ha sådan kompetens. Orättvisan blir därtill stor när företagen som inte lyckats rekrytera den personalen misslyckas på en allmän brist på sådana personer i samhället, inte diskriminering.

Det är värt att notera att enbart 0,7 procent av de höga ämbetsmännen och politikerna är asien- eller afrikafödda.

Tabell 5: Urval av yrken med hög sannolikhet att omfattas av upphandling samt några jämförelsetal, andel asien- och afrikafödda i respektive yrke. Källa Yrkesregistret	
	Andel asien- och afrikafödda 16 - 64 år, 2013
Befolkningen 15 - 74 år (AKU)	8
Anställda totalt	5,6
Städare m.fl.	20,6
Köks- och restaurangbiträden	17,8
Storhushålls- och restaurangpersonal	13,3
Övriga serviarbetare	12,4
Biomedicinska analytiker	10,4
Hälso- och sjukvårdsspecialister	10,2
Fordonsförare	9,1
Vård- och omsorgspersonal	9
Andra lärare och instruktörer	6,9

Behandlingsassistenter, fritidsledare m.fl.	5,6
Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	4,8
Dataspecialister	4,7
Säkerhetspersonal	4,6
Grundskollärare	4,4
Sjuksköterskor	4,0
Sjukgymnaster, tandhygienister m.fl.	3,6
Renhållnings- och återvinningsarbetare	3,4
Psykologer, socialsekreterare m.fl.	3,4
Förskollärare och fritidspedagoger	3
Datatekniker och dataoperatörer	3
Gymnasielärare m.fl.	2,5
Barnmorskor; sjuksköterskor med särskild kompetens	2
Byggnads- och anläggningsarbetare	1,9
Chefer för särskilda funktioner	1,6
Verkställande direktörer, verkschefer m.fl.	1,6
Drift- och verksamhetschefer	1,7
Speciallärare	1,3
Chefstjänstemän i intresseorganisationer	1,2
Högre ämbetsmän och politiker	0,7

3. Andra svaga grupper sägs upp när viss kvot ska uppfyllas

Erfarenheter från Nederländerna pekar på att förekomsten av sociala krav i upphandling lett till att särskilda kvoter för en viss specificerad grupp lett till att andra grupper, som redan arbetar i företagen, sägs upp.¹⁵

Ett tankeexperiment blir vad som händer ifall ett socialt krav ställs vid upphandling av städtjänster. Låt säga att det sociala kravet stipulerar att anställningarna ska ske i ett visst geografiskt område – en sannolik konsekvens är då att de anställda asien- och afrikafödda från andra områden sägs upp. Eller att det sociala kravet fokuserar på personer med funktionsnedsättning – vilket då tvingar företagen att säga upp de asien- och afrikafödda man redan anställt. Andelen asien- och afrikafödda riskerar då att minska kraftigt, och städbranschen tappar i mångfaldsligan vad gäller att lyckas med integrationen. Vad har man då uppnått på totalen i mångfald?

¹⁵ Danson mfl 2013

4. Inlåsnings effekter när sociala krav reducerar anställda till sitt "problem"

Alla framgångsrika rekryteringar och exempel på organisationer som lyckas med mångfald bygger på en framgångsrik matchning av arbetssökandes kompetens och fördelar med en efterfrågan på en arbetsplats.¹⁶

Med införande av sociala krav sker rekryteringen omvänt – genom att utgå från personens funktionsnedsättning, bostadsområde eller bristande språkkunskaper. Personens talang riskerar då att inte tas tillvara, i en slags omvänd diskriminering. När rekryteringen sker genom sociala krav utgår den från personens grupptillhörighet och inte för att matchningen fungerar. Då är det tänkbart att personens förmågor inte utvecklas på ett optimalt sätt, vilket på sikt försämrar personens långsiktiga anställningsbarhet.

En utmaning uppstår när upphandlingsperioder tar slut och kontrakten som tecknats med sociala krav upphör. Då har företaget rekryterat personer som behövdes för kontraktet men inte av andra skäl, vilket därmed medför ökad risk för uppsägningar.

Redan idag präglas arbetsmarknadsinsatser för långtidsarbetslösa av stora inlåsnings effekter. Ett exempel är subventionerade anställningar, där Statskontoret visat att enbart mellan 4 och 14 procent av deltagarna går vidare till osubventionerade arbeten. Resten fastnar i en rundgång av arbetslöshetsperioder och insatser. Det blir inte bara dyrt, utan också nedbrytande för den enskilda individen. De sociala kraven i upphandling riskerar att skapa en form av sysselsättning som förlänger den formen av rundgång, snarare än att den avbryter den.

5. Internationella erfarenheter visar att sociala krav är dyrt och ineffektivt

Trots att många länder använt sig av sociala krav i upphandling under lång tid finns förvånansvärt få utvärderingar om hur det gått samt till vilket pris detta har kommit till.

¹⁶ Bengtsson 2013

En studie över erfarenheterna i Nordirland täcker in ett flertal projekt som spänner över åren 2003 till 2011. På en total kontraktssumma om 46 miljoner pund (ca 600 miljoner kronor) ledde kraven till sammantaget 51 anställda personer under hela perioden, varav 46 personer blivit kvar hos företagen. Kostnaden per jobb bedöms till ca 900 000 pund per jobb, motsvarande 11,6 miljoner per jobb. Utmaningarna från medverkande företag var att hitta kvalificerad arbetskraft och även bland de som deltagit upplevde nära 30 procent av arbetsgivarna att arbetsbördan hade ökat. Endast 46 procent av de medverkande företagen sa att de gärna skulle göra det igen¹⁷.

¹⁷ Erridge och Hennigan 2012

Avslutning

Den här rapporten har visat att sociala krav i upphandling inte är en quick fix på sociala problem. Istället är det generell konkurrensutsättning som har de stora sociala effekterna på arbetsmarknaden. Genom upphandlingar skapas nya arbetstillfällen, som framför allt gynnar utlandsfödda. Politiken borde därför utöka möjligheterna till företagande i offentligt finansierad verksamhet, som ett steg till en fungerande integration.

Referenser

- Acemoglu, Daron och Dell, Melissa, "Productivity Differences Between and Within Countries", American Economic Journal: Macroeconomics, 2:1, 2010
- Acemoglu, Daron och Robinson, James, A, "Why Nations Fail", Crown Publishing Group, 2012
- Bengtsson, Kenneth, "Jobbskaparna", Ekerlids förlag, 2013
- Danson, Michael; Sosenko, Filip; Mathews, Peter; Besemer, Kirsten; "Equality Conditions in Contracting Across Europe", Herion-Watt University, Edinburgh, 2013
- The European Comissions Mutual Learning Porgramme for Employment Services, "Peer Review PES Approach to sustainable activation of the long term unemployed", Peer review Comparative Final Paper, 2014
- Erridge, Andrew och Hennigan, Sean, "Public procurement and Social Policy in Northern Ireland: The Unemployment Pilot Project", IPPA (International Public Procurement), 2012
- Fölster, Stefan och Jansson, Li, "Hur påverkar företagsklimatet integration och förvärvsarbetande?", Ekonomisk debatt, nr 2, 2011
- Fölster, Stefan; Gidehag, Anton och Jansson, Li "The effect of local business climate on employment", Journal of Entrepreneurship and Public Policy, kommande publicering 2015
- Hanspers, Kajsa och Hensvik, Lena, "Konkurrens och sysselsättning – en empirisk studie av fem marknader", Rapport 2011:12, IFAU, 2011
- Mamun, Arif; O'Leary, Paul, Wittenburg, David C och Gregory, Jesse, "Employment among Social Security Disability Program Beneficiaries, 1996 – 2007", Social Security Bulletin, nr 3, 2011

Appendix

Tabell 1: När Y = Andelen utomeuropeiskt födda i arbete, 20 – 64 år, per kommun, 2013

Regressionsstatistik	
Multipel-R	0,341405
R-kvadrat	0,116558
Justerad R-kvadrat	0,107291
Standardfel	9,262433
Observationer	290

ANOVA					
	fg	KvS	MKv	F	p-värde för F
Regression	3	3237,265	1079,088	12,57786	9,53E-08
Residual	286	24536,7	85,79267		
Totalt	289	27773,97			

	Koefficienter	Standardfel	t-kvot	p-värde	Nedre 95%	Övre 95%	Nedre 95,0%	Övre 95,0%
Konstant	31,27415	4,764174	6,564443	2,45E-10	21,89686	40,65144	21,89686	40,65144
Omdöme LFK 2013	5,304214	1,439812	3,683963	0,000275	2,470242	8,138186	2,470242	8,138186
Befolkningstäthet 2013	0,00343	0,001223	2,804191	0,00539	0,00102	0,005838	0,00102	0,005838
Andel utomeuropeiskt födda i befolkningen 2013	0,168598	0,11547	1,460108	0,145358	-	0,395876	-	0,395876

Tabell 2: När Y = Andelen utomeuropeiskt födda i arbete, 20 – 64 år, per kommun, 2013

Regressionsstatistik	
Multipel-R	0,591443
R-kvadrat	0,349804
Justerad R-kvadrat	0,342984
Standardfel	7,946172
Observationer	290

ANOVA					
	fg	KvS	MKv	F	p-värde för F
Regression	3	9715,456	3238,485	51,28921	1,48E-26
Residual	286	18058,51	63,14165		
Totalt	289	27773,97			

	Koefficienter	Standardfel	t-kvot	p-värde	Nedre 95%	Övre 95%	Nedre 95,0%	Övre 95,0%
--	---------------	-------------	--------	---------	-----------	----------	-------------	------------

			11,38		41,8459	59,33	41,8459	59,333
Konstant	50,58954	4,442211	837	5E-25	6	311	6	11
			1,769	0,077	-	4,749	-	4,7498
Omdöme	2,248644	1,270758	529	871	0,25258	869	0,25258	69
			2,801	0,005	0,00078	0,004	0,00078	0,0045
Befolkningstäthet	0,002645	0,000944	597	432	7	504	7	04
			-			-		-
Förändring av utomeuropeiskt födda 2008 - 2013	-0,18119	0,017641	10,27	2,85E	-	0,146	-	0,1464
			1	-21	0,21591	47	0,21591	7

Tabell 3: När Y = Andelen utomeuropeiskt födda i arbete,
20 – 64 år, per kommun, 2013

Regressionsstatistik	
Multipel-R	0,658173
R-kvadrat	0,433191
Justerad R-kvadrat	0,427246
Standardfel	7,419151
Observationer	290

ANOVA					
	fg	KvS	Mkv	F	p-värde för F
Regression	3	12031,4 4	4010, 481	72,85 981	4,93E- 35
Residual	286	15742,5 3	55,04 38		
Totalt	289	27773,9 7			

	Koefficienter	Standard dfel	t-kvot	p- värde	Nedre 95%	Övre 95%	Nedre 95,0%	Övre 95,0%
Konstant	47,79328	3,98555 9	11,99 161	4,09E -27	39,9485 3	55,63 803	39,9485 3	55,638 03
Omdöme LFK 2013	2,937122	1,16679 3	2,517 26	0,012 374	0,64053 1	5,233 713	0,64053 1	5,2337 13
Befolkningstäthet	0,003155	0,00087 4	3,611 807	0,000 359	0,00143 6	0,004 875	0,00143 6	0,0048 75
Flyktmottagande senaste 24 månaderna, antal/1000 invånare	-1,04191	0,08158 6	12,77 07	7,37E -30	-1,2025 33	0,881 -1,2025	0,881 -1,2025	0,8813 3

UTDATASAMMANFATTNING

Regressionsstatistik	
Multipel-R	0,660936
R-kvadrat	0,436836
Justerad R-kvadrat	0,428932
Standardfel	7,40822
Observationer	290

ANOVA				
	fg	KvS	Mkv	F
				p-värde för F

Regression	4	12132,68	3033,17	55,2674	1,85E-34
Residual	285	15641,29	54,8817	2	
Totalt	289	27773,97			

	Koefficienter	Standardfel	t-kvot	p-värde	Nedre 95%	Övre 95%	Nedre 95,0%	Övre 95,0%
Konstant	47,99894	3,982567	12,0522	2,61E-27	40,1599	55,8379	40,1599	55,8379
Omdöme	2,772763	1,171342	2,36716	0,01859	0,46718	5,07834	0,46718	5,07834
Befolkningstäthet	0,003076	0,000874	3,51851	0,00050	0,00135	0,00479	0,00135	0,00479
Flyktingmottagande	-1,04869	0,081619	7	4,07E-30	1,20934	0,88804	1,20934	0,88804
Aktuell rutin med Arbetsförmedlingen för ekonomiskt bistånd 2013	1,297127	0,955053	1,35817	0,17548	-	-	-	-
			3	3	0,58273	3,17698	0,58273	3,17698

UTDATASAMMANFATTNING

Regressionsstatistik	
Multipel-R	0,658189
R-kvadrat	0,433213
Justerad R-kvadrat	0,425258
Standardfel	7,432016
Observationer	290

ANOVA

	fg	KvS	MKv	F	p-värde för F
Regression	4	12032,03	3008,009	54,45852	4,57E-34
Residual	285	15741,93	55,23486		
Totalt	289	27773,97			

	Koefficienter	Standardfel	t-kvot	p-värde	Nedre 95%	Övre 95%	Nedre 95,0%	Övre 95,0%
Konstant	47,7323	4,0356	11,82	1,58E-26	39,788	55,67	39,788	55,67575
Omdöme	2,93994	1,1691	2,514	0,012	0,6387	5,241	0,6387	5,241173
Befolkningstäthet	0,00315	0,0008	3,600	0,000	0,0014	0,004	0,0014	0,004876
Flyktingmottagande per 1000 invånare	-1,04089	0,0823	12,64	2,17E-29	1,2029	0,878	1,2029	-0,87885
Rutin för krav på arbetsmarknadsinsats för socialbidrag	0,09110	0,8800	0,103	0,917	1,6411	1,823	1,6411	1,823336
	5	55	522	622	3	336	3	

Tabell 5: När Y = Andelen utomeuropeiskt födda i arbete,
20 – 64 år, per kommun, 2013

Regressionsstatistik	
Multipel-R	0,073787
R-kvadrat	0,005444
Justerad R-kvadrat	0,001991
Standardfel	9,793485
Observationer	290

ANOVA					
	fg	KvS	MKv	F	p-värde för F
Regression	1	151,214	151,2	1,576	
		9	149	595	0,21027
Residual	288	27622,7	95,91		
		5	234		
		27773,9			
Totalt	289	7			

	Koefficienter	Standardfel	t-kvot	p-värde	Nedre 95%	Övre 95%	Nedre 95,0%	Övre 95,0%
Konstant	50,25262	0,66425	75,65	4,6E-192	48,9452	51,56	48,945	51,560
		1	308		1	002	21	02
Subventionerade anställningar årssnitt, andel av befolkningen, 2013	0,00094	0,00074	1,255	0,210	-	0,002	-	0,0024
		9	625	27	0,00053	413	3	13

Tabell 8: När Y = Andelen utomeuropeiskt födda i arbete,
20 – 64 år, per kommun, 2013

Regressionsstatistik	
Multipel-R	0,658408
R-kvadrat	0,433501
Justerad R-kvadrat	0,427559
Standardfel	7,417124
Observationer	290

ANOVA					
	fg	KvS	MKv	F	p-värde för F
Regression	3	12040,04	4013,348	72,95	4,56E-35
Residual	286	15733,92	55,01		
			372		
Totalt	289	27773,97			

	Koefficienter	Standardfel	t-kvot	p-värde	Nedre 95%	Övre 95%	Nedre 95,0%	Övre 95,0%
Konstant	54,95678	1,28674	42,71	3,9E-008	52,4241	57,48	52,4241	57,489
Köp av egentlig verksamhet, procent	0,159999	0,062774	2,548	0,011	0,03644	0,283	0,03644	0,2835
Befolkningstäthet	0,002442	0,000953	2,561	0,010	0,00056	0,004	0,00056	0,0043
			32	941	5	319	5	19

Flyktingmottagande per 1000 invånare	-1,02881	0,082553	12,46 24	9,1E- 29	-1,1913	0,866 33	-1,1913	0,8663 3
---	----------	----------	-------------	-------------	---------	-------------	---------	-------------

UTDATASAMMANFATTNING

Regressionsstatistik	
Multipel-R	0,666336
R-kvadrat	0,444004
Justerad R-kvadrat	0,438172
Standardfel	7,348043
Observationer	290

ANOVA					
	<i>fg</i>	<i>KvS</i>	<i>Mkv</i>	<i>F</i>	<i>p-värde för F</i>
Regression	3	12331,7 6	4110,5 86	76,130 79	3,18E-36
Residual	286	15442,2 1	53,993 74		
Totalt	289	27773,9 7			

	<i>Koefficien ter</i>	<i>Standard fel</i>	<i>t-kvot</i>	<i>p- värde</i>	<i>Nedre 95%</i>	<i>Övre 95%</i>	<i>Nedre 95,0%</i>	<i>Övre 95,0%</i>
Konstant	56,27999	0,82583 4	68,149 29	7,3E- 179	54,6545	57,905 47	54,6545	57,9054 7
Köp av äldreomsorg, %	0,117396	0,03385 8	3,4672 58	0,0006 07	0,050753	0,1840 39	0,050753	0,18403 9
Befolkningstäthet	0,001951	0,00096 2	2,0286 86	0,0434 17	5,81E-05	0,0038 44	5,81E-05	0,00384 4
Flyktingmottagande per 1000 invånare	-0,99695	0,08289 3	- 12,027	3,08E- 27	-1,16011	0,8337 9	-1,16011	-0,83379