

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 14

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Helena Richardsson

Martina Svahnström

Handledare: Björn Rombach

Examinator: Gustaf Kastberg



**GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN**

Att skapa social förändring med offentlig upphandling

- en dokumentstudie om hur offentlig upphandling används som styrmedel

Sammanfattning

Offentlig upphandling har tidigare setts som en ren förvaltningsfunktion för offentliga medel, men på senare tid har detta synsätt förändrats. Idag ställer allt fler aktörer i samhället krav på att upphandlingens roll och funktion ska utvecklas. Många önskar att det ska bli enklare och tydligare för upphandlande myndigheter att beakta hållbarhetsaspekter, såsom sociala hänsyn, vid offentlig upphandling. Den offentliga upphandlingen ska således fungera som ett styrmedel för att lösa olika samhällsproblem. Dock är forskningen och kunskapen kring sociala hänsyn vid offentlig upphandling bristfällig. Det kvarstår problematik för hur och när sociala hänsyn bör och kan beaktas vid offentlig upphandling.

Trots den bristande kunskapen används sociala hänsyn vid offentlig upphandling utav flertalet aktörer i samhället. Därav utreder denna studie problematiken kring hur sociala hänsyn vid offentlig upphandling används som styrmedel för att uppnå socialpolitiska mål och kartlägger den interna styrningen gällande sociala hänsyn i en kommun. Studien är baserad på en dokumentstudie där interna styrdokument gällande sociala hänsyn samt offentliga tjänsteupphandlingar med sociala hänsyn utgör de centrala studieobjekten.

Studien visar att sociala hänsyn vid offentlig upphandling används på tre olika sätt i Göteborgs Stad. Det går att identifiera att de upphandlande myndigheterna antingen använder sig av ett *hårt*, *medelhårt* eller *mjukt tillvägagångssätt* vid tillämpningen av sociala hänsyn vid offentlig upphandling.

Nyckelord: Offentlig upphandling, upphandlingsprocessen, sociala hänsyn, Göteborgs Stad, styrning, styrmedel.

Ordlista och definitioner

Göteborgs Stad

“Göteborgs Stad innefattar samtliga Göteborgs stadsdelsförvaltningar och fackförvaltningar samt de bolag, föreningar, kommunalförbund och stiftelser där kommunen är förvaltare eller direkt/indirekt utser majoritet av styrelsen” (Ramavtalsvillkor, Städtjänster 2012:1).

Offentlig upphandling

“Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader” (2 kap. 13§ LOU).

Sociala hänsyn

Sociala hänsyn vid offentlig upphandling innebär att upphandlingen syftar till att beakta en eller flera sociala aspekter. Sociala hänsyn kan exempelvis vara krav på möjliggörandet av praktikplatser eller krav på att leverantören ska anställa en person som står långt ifrån arbetsmarknaden inom ramen för upphandlingskontraktet (Europeiska kommissionen 2011).

Upphandlande myndighet

Den beteckning som används för de myndigheter som omfattas av Lag (2007:1091) om offentlig upphandling. Upphandlande myndighet är synonymt med upphandlande enhet, dock inbegriper det också företag/bolag där myndigheten har betydande bestämmanderätt. Detta kan exempelvis vara ett företag där myndigheten besitter mer än halva företagets andelar (Upphandlingsstöds hemsida).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	II
Ordlista och definitioner	III
Innehållsförteckning	IV
Figurförteckning	V
1. Introduktion.....	1
1.1 Inledning.....	1
1.2 Problemformulering.....	2
1.3 Syfte	4
1.4 Disposition.....	5
2. Offentlig upphandling	6
2.1 Den offentliga upphandlingen	6
2.2 Upphandlingsprocessen.....	7
2.3 Sociala hänsyn vid offentlig upphandling	8
3. Metod.....	11
3.1 Studiens utgångspunkt och avgränsningar	11
3.2 Studiens tillvägagångssätt.....	12
3.3 Datainsamling.....	12
3.4 Bearbetning av data	14
4. Teoretisk referensram.....	15
4.1 Styrning.....	15
4.2 Styrning utifrån olika nivåer	17
4.3 Att styra med sociala hänsyn vid offentlig upphandling.....	18
4.4 Analysverktyg.....	20
5. Resultatredovisning	22
5.1 Strategisk nivå.....	22
5.2 Taktisk nivå	24
5.3 Operativ nivå.....	24
6. Analys	28
6.1 Information.....	28
6.2 Kommunikation	29
6.3 Planering.....	29
6.4 Samordning	30
6.5 Tydliga mål	31
6.6 Återkoppling	32
6.7 Avslutande kommentarer	33
7. Slutsats	35
7.1 Framtida forskning.....	37
Referenslista.....	38
Bilaga 1.....	1

Figurförteckning

Figur 2:1 <i>Upphandlingsprocessen</i>	6
Figur 4:1 <i>Styrningens olika nivåer</i>	17
Figur 4:2 <i>Analysverktyg</i>	19
Tabell 1:1 <i>Fastighetsbolagsstädning år 2013</i>	1, Bilaga 1
Tabell 1:2 <i>Fastighetsbolagsstädning år 2014</i>	2, Bilaga 1
Tabell 1:3 <i>Fastighetsbolagsstädning för distrikt Nordost</i>	3, Bilaga 1
Tabell 1:4 <i>Hemtjänst för brukare med finska som modersmål</i>	4, Bilaga 1
Tabell 1:5 <i>Konsulttjänster avseende strategisk destinationsutveckling</i>	5, Bilaga 1
Tabell 1:6 <i>Inhyrning av mobilkranar med förare</i>	6, Bilaga 1
Tabell 1:7 <i>Måleri, hantverkstjänster och entreprenad</i>	7, Bilaga 1
Tabell 1:8 <i>Postförmedlingstjänster</i>	8, Bilaga 1
Tabell 1:9 <i>Växtarrangemang och växtskötsel</i>	9, Bilaga 1
Tabell 1:10 <i>Yttre skötsel</i>	10, Bilaga 1

1. Introduktion

I den inledande delen av uppsatsen följer en kort introduktion till området offentlig upphandling för att skapa en överblick över ämnet. Vidare presenteras studiens problemformulering med utgångspunkt i tidigare forskning vilket mynnar ut i studiens syfte. Kapitlet avslutas sedan med en disposition över uppsatsens resterande delar.

1.1 Inledning

Tidigare har offentlig upphandling setts som en ren förvaltningsfunktion för offentliga medel, men numera finns tendenser som pekar på att detta synsätt håller på att förändras (Dalhammar & Leire 2012:44). Idag ställer allt fler aktörer i samhället krav på att upphandlingens roll och funktion ska utvecklas. Många önskar att det ska bli enklare och tydligare för upphandlande myndigheter att beakta hållbarhetsaspekter, såsom sociala hänsyn, vid offentlig upphandling. Den offentliga upphandlingen ska således fungera som ett styrmedel för att lösa olika samhällsproblem (SOU 2013:12; Ahlberg & Bruun 2010:3, s. 8ff).

I januari i år kom ett nytt direktiv från Europeiska unionen som stödjer denna önskan om en hållbar upphandling. Syftet med direktivet är att underlätta för upphandlande myndigheter som vill ställa krav på exempelvis sociala hänsyn, miljö- och innovationsaspekter vid valet av leverantör (Europaparlamentets hemsida). Göteborgs Stad är i sin tur en av samhällets aktörer som har konkretiserat önskan om en hållbar upphandling. I kommunens budget för år 2014 står det uttryckligen att sociala hänsyn ska tas vid minst 50 procent av stadens tjänsteupphandlingar. Tanken är att Göteborg med hjälp av offentlig upphandling ska öka måluppfyllelsen av flera andra prioriterade mål och således bidra till att bland annat förbättra sysselsättningen i staden (Göteborgs Stads budget 2014:54f). Trots användningen av offentlig upphandling som styrmedel för att nå socialpolitiska mål är kunskapsbristerna inom området stora. Forskningslitteraturen lyfter fram att bristen på statistik försvårar möjligheterna att utvärdera upphandlingsprocessen och således blir det även svårt att lära av tidigare misstag och driva utvecklingen framåt (SOU 2013:12; Dalhammar & Leire 2012). Offentlig upphandling är följaktligen ett intressant område som väcker många frågor.

1.2 Problemformulering

Som tidigare nämnts är forskningen kring offentlig upphandling bristfällig. Både Konkurrensverket och Statens offentliga utredningar framhåller att det behövs mer forskning inom området och speciellt gällande sociala hänsyn och hur offentlig upphandling används som styrmedel (Konkurrensverkets hemsida; SOU 2011:73; SOU 2012:32).

År 2010 påbörjades Upphandlingsutredningen på uppdrag av staten för att fylla vissa kunskapsluckor och kartlägga rådande forskning kring offentlig upphandling. Resultaten sammanställdes i den statliga utredningen "*Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling*" (SOU 2013:12). I utredningen framgår det att forskning inom offentlig upphandling på nationell nivå i stort fortfarande är begränsad, vilket även lyfts fram av Dalhammar och Leire (2012) samt Sjöström och Frostenson (2012). Internationellt sett finns det tämligen en mer utbredd mängd vetenskapligt grundad forskning. Dock är en stor mängd utav forskningen av amerikansk karaktär och är därmed svår att applicera på Europa då institutionella och juridiska omständigheter skiljer sig markant från den Europeiska unionens uppbyggnad (SOU 2013:12, s. 206). Inom den europeiska forskningen ligger Storbritannien i framkant vad gäller hållbar offentlig upphandling. I landet prioriteras sociala krav samt främjandet av lokal ekonomisk utveckling som understödjer sociala mål, varpå forskning med anglosaxisk karaktär är relevant (SOU 2013:12, s. 379).

Walker och Brammer (2009) har undersökt hållbar upphandling inom den offentliga sektorn i Storbritannien. De lyfter fram att flertalet kommuner i stor utsträckning strävar efter hållbar offentlig upphandling, vilket syns genom viljan att göra inköp från lokala och små leverantörer. Däremot finns det stora skillnader mellan hur kommunerna praktiskt sett går tillväga på den operationella nivån (Walker & Brammer 2009:128). Vidare nämner de att ett av de största hindren mot hållbar upphandling är den ekonomiska påfrestningen (Walker & Brammer 2009:136). Att Storbritannien och USA ligger i framkant vad gäller offentlig upphandling som styrmedel kan förklaras med att de sedan 1800-talet använt upphandling som ett medel för att skapa social förändring (SOU 2013:12, s. 378).

Inom den Europeiska unionen finns en uttalad ambition att utnyttja offentlig upphandling som styrmedel. Dock saknas en klar vägledning, både på europeisk och nationell nivå, om hur sociala hänsyn kan beaktas vilket leder till att offentlig upphandling som styrmedel inte utnyttjas fullt ut. Att styrmedlet inte används effektivt beror delvis på avsaknaden av tydlig praxis,

kunskapsbrister om hur kraven ska ställas, brist på uppföljning samt bristande styrning inom flera nivåer (SOU 2013:12, s. 612). Vidare är styrning av och inom det sociala området problematiskt. Detta då det handlar om komplexa organisationer och ständigt skiftande förhållanden (Heikkilä et al. 2003:12ff). Kommunal sektor kännetecknas ofta av bristande kausal kunskap och bristande mätbarhet vilket påverkar styrsituationen (Brorström et al. 2005:17ff).

Sverige har, trots relativt stark opinion för sociala hänsyn, inte förespråkat möjligheterna att beakta sociala hänsyn i lika stor utsträckning som exempelvis Tyskland, Danmark, Finland och Frankrike. Jämfört med dessa länder har Sverige tillämpat försiktighetsprincipen till sin yttersta gräns (Ahlberg & Bruun 2010:3, s. 10). Att Sverige, som ur ett internationellt perspektiv har kommit långt med frågor som rör jämlikhet och jämställdhet (Bolling 2011), inte har kommit lika långt i arbetet rörande sociala hänsyn är anmärkningsvärt.

Trots bristen på forskning och vägledning förekommer det att upphandling i Sverige används som ett medel för att nå socialpolitiska mål. Något som kan anses problematiskt då staten har flertalet andra generella och till viss del mer etablerade styrmedel att tillgå för att uppnå ett hållbart samhälle (Sjöström & Frostenson 2012:5ff). Dock kan vissa frågor inom det sociala området vara svåra att åtgärda med traditionella styrmedel, varpå dessa istället skulle kunna åtgärdas med hjälp av offentlig upphandling. Således fyller offentlig upphandling som styrmedel en annan funktion än exempelvis lagkrav och tvingande standarder (Dalhammar & Leire 2012:48f).

Dock kvarstår problematiken om hur och när sociala hänsyn bör och kan beaktas vid offentlig upphandling (SOU 2013:12, s. 612). Detta i relation till att styrning av och inom offentliga organisationer är komplex. En studie som fokuserar på intern styrning gällande sociala hänsyn vid offentlig upphandling i en offentlig organisation och hur offentlig upphandling används som styrmedel är således motiverat.

1.3 Syfte

Mot bakgrund av vad som hittills diskuterats är det relevant med en studie av den offentliga upphandlingen och den interna styrningen i en offentlig organisation. Styrning av och inom offentliga organisationer är komplex och som tidigare forskning lyfter fram varierar den praktiska tillämpningen av offentlig upphandling som styrmedel mellan kommuner. Således är det motiverat att undersöka hur sociala hänsyn används som styrmedel vid offentlig upphandling samt undersöka den interna styrningen gällande arbetet med sociala hänsyn i en kommun. Syftet med studien är således:

Att kartlägga en kommuns interna styrning vad gäller arbetet med sociala hänsyn vid offentlig upphandling samt bidra till en ökad kunskap för hur sociala hänsyn vid offentlig upphandling används som styrmedel för att uppnå socialpolitiska mål.

Detta innebär att studien fokuserar på två centrala dimensioner: dels hur sociala hänsyn vid offentlig upphandling används som styrmedel och dels den interna styrningen gällande sociala hänsyn vid offentlig upphandling i en kommun.

1.4 Disposition

Efter en övergripande presentation av ämnet offentlig upphandling, tidigare forskning och den problematik som existerar vid användandet av sociala hänsyn vid offentlig upphandling följer en disposition över uppsatsens resterande delar.

Kapitel 2 beskriver de principer som upphandlingen vilar på och hur den offentliga upphandlingen är uppbyggd. Här definieras även begreppet sociala hänsyn och vi förklarar var i upphandlingsprocessen det går att ställa krav på sociala hänsyn. Kapitlet syftar till att skapa en djupare förståelse för de centrala begrepp som genomsyrar uppsatsen.

Kapitel 3 behandlar studiens metod. Här beskrivs studiens vetenskapliga utgångspunkt, avgränsningar samt val av datainsamlingsmetod. Vi beskriver även hur vi valt att bearbeta vår data och argumenterar för våra val.

Kapitel 4 innehåller studiens teoretiska referensram där styrning är det övergripande temat. Här presenteras styrningens viktiga komponenter och den offentliga upphandlingen sätts in i rollen som styrmedel. Den teoretiska referensramen avslutas med studiens analysverktyg där vi lyfter fram vilka kriterier som kommer att användas för slutsatsdragning.

Kapitel 5 innehåller studiens resultat. Här redovisas studiens insamlade data på ett strukturerat och tydligt sätt utefter studiens analysverktyg.

Kapitel 6 innehåller en diskussion och analys av studiens resultat i förhållande till tidigare forskning och studiens referensram. Även analysen är utformad utefter studiens analysverktyg för att skapa struktur och tydlighet.

Kapitel 7 behandlar studiens slutsats samt studiens bidrag till forskningsområdet. Här presenteras även förslag på fortsatt forskning.

2. Offentlig upphandling

Innan det är dags att fördjupa sig i uppsatsens metod och teoretiska referensram är det relevant att ytterligare definiera och konkretisera de begrepp som genomsyrar uppsatsen. Detta kapitel kommer således skapa en djupare förståelse för den offentliga upphandlingen, upphandlingsprocessen och innebörden av sociala hänsyn vid offentlig upphandling.

2.1 Den offentliga upphandlingen

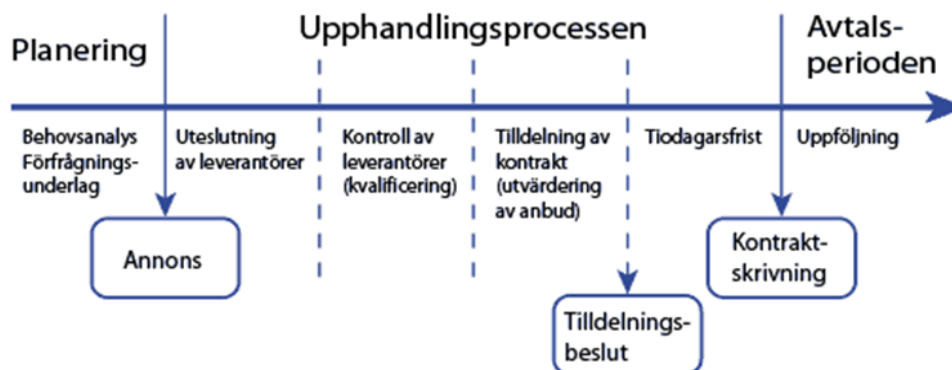
Varje år berörs tiotusentals myndigheter och enheter av den offentliga upphandlingen i Sverige. Den offentliga upphandlingen omsätter cirka 500 miljarder kronor per år, vilket motsvarar cirka en femtedel av Sveriges bruttonationalprodukt (Konkurrensverkets hemsida 1; Konkurrensverket 2013:9, s. 33). Detta innebär att en stor mängd offentliga medel förvaltas under denna process och då dessa ska utnyttjas på ett effektivt sätt syftar den offentliga upphandlingen till att dra nytta av konkurrensen på en marknad (Konkurrensverket 2012:6).

Den offentliga upphandlingen regleras av Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) som huvudsakligen bygger på EU-direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling. Upphandlingsreglerna syftar till att effektivisera marknaden inom den Europeiska unionen och därmed underlätta fri rörlighet av varor och tjänster. EU-direktivet och likaså lagen om offentlig upphandling vilar på fem viktiga principer om icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Detta innebär att leverantörer inte får diskrimineras på grund av nationalitet, att alla leverantörer ska behandlas likvärdigt och ges lika förutsättningar, att processen ska vara transparent så att urvalskriterierna vid val av leverantör är tydliga samt att de krav som ställs har en tydlig koppling till det som upphandlas. Gemensamt ska de grundläggande principerna säkerställa objektivitet och öppenhet under upphandlingsprocessen. Förutom att ta hänsyn till både internationell och nationell lagstiftning måste de upphandlande myndigheterna även beakta kommunernas egna regler och policys vid offentlig upphandling (Konkurrensverket 2012:6ff).

2.2 Upphandlingsprocessen

I upphandlingsprocessens inledande fas görs en behovsanalys från den upphandlade myndighetens sida och upphandlingskontraktets värde fastställs. Det totala värdet av kontraktet ställs sedan i relation till de föreskrivna tröskelvärdena. Tröskelvärdet avgör vilka regler inom LOU som ska tillämpas och hur vidsträckt annonseringen av kontraktet ska vara. Annonsering utanför det egna landet till Europeiska unionens marknad ska göras då det ekonomiska värdet överstiger tröskelvärdet (Konkurrensverket 2012:10ff). I den inledande delen måste den upphandlande myndigheten även skapa ett förfrågningsunderlag som oavsett tröskelvärde ska utformas utifrån vissa krav. Förfrågningsunderlaget måste bland annat innehålla krav på leverantören, en uppdragsbeskrivning, val av utvärderingsgrund, kommersiella villkor och administrativa specifikationer såsom sista anbudsdag. Det är viktigt att förfrågningsunderlaget är utformat på ett korrekt sätt då myndighetens krav inte får strida mot grundprinciperna i LOU. Kraven som ställs i upphandlingen måste ha en tydlig anknytning till det som upphandlas och det är även viktigt att kraven går att kontrollera och följa upp (Konkurrensverket 2012:14ff).

Vad gäller val av utvärderingsgrund kan den upphandlande myndigheten välja mellan två olika alternativ. Antingen kan myndigheten anta det anbud med lägst pris eller det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Det senare alternativet innebär att sociala hänsyn, miljö-, kvalitets- och innovationsaspekter får ligga till grund för valet av leverantör (Konkurrensverket 2012:14f). Dessa inledande steg i processen kan ses som en planeringsfas innan själva upphandlingsprocessen egentligen tar vid. En tydlig illustration av upphandlingsprocessen i sin helhet ses i bilden nedan.



Figur 2:1 Upphandlingsprocessen (Konkurrensverket 2012:10)

Vidare i processen, då annonsering av uppdraget har gjorts och tiden för att lägga anbud har löpt ut, ska granskning av alla inkomna anbud ske. Därefter kan en eventuell uteslutning av leverantörer göras om omständigheter såsom ekobrott eller liknande visar sig vara relaterade till leverantörerna. Efter kontroll och kvalificering av återstående leverantörer ska kontraktet tilldelas den leverantör vars anbud bäst uppfyller kriterierna i förfrågningsunderlaget (Konkurrensverket 2012:18ff).

I processens slutskede ska valet av leverantör meddelas snarast möjligt av myndigheten till både anbudssökarna och anbudsgivarna. Därefter löper en tid för överprövning där de leverantörer som inte blev tilldelade kontraktet ges en möjlighet att överklaga beslutet. Upphandlingsprocessen avslutas sedan med kontraktsskrivning mellan den upphandlande myndigheten och den vinnande anbudsgivaren och perioden för då avtalet ska gälla tar vid (Konkurrensverket 2012:18ff).

Det sista steget i processen, som i bilden ovan faller under avtalsperioden, är uppföljning. Uppföljning är en viktig del i processen då den säkerställer att leverantören uppfyller de krav som de avtalsmässigt har lovat. Att kraven efterlevs och följs är viktigt då avtalet upphandlats under konkurrens där alla leverantörer ska ha lika villkor att vinna upphandlingen. Om det praktiskt inte är möjligt att följa upp och kontrollera vissa krav är det enligt rättspraxis inte heller tillåtet att ställa sådana krav. Uppföljningen säkerställer även att den upphandlande myndigheten fått den vara eller tjänst de beställt och att kvaliteten motsvarar de krav som efterfrågats (Konkurrensverket 2011:17).

Trots vikten av uppföljning är denna del av upphandlingsprocessen ofta bristfällig då uppföljning många gånger inte är prioriterat hos myndigheter. Detta då det råder okunskap om hur uppföljningen ska göras samt att det är resurskrävande och kostsamt (SOU 2013:12, s. 157). Uppföljning av just sociala krav är mer problematiska då dessa krav är svåra att precisera i förfrågningsunderlaget, vilket även gör det svårt att begära in information om hur de har uppfyllts (SOU 2013:12, s. 494).

2.3 Sociala hänsyn vid offentlig upphandling

Utöver de ekonomiska incitament som finns vid offentlig upphandling finns, som tidigare nämnts, en möjlighet för upphandlande myndigheter att ställa krav på sociala hänsyn. Dock är

sociala hänsyn ett komplext begrepp och det saknas en entydig definition. Dessutom är begreppets betydelse inte fastställd i praxis, vilket kan tänkas försvåra tillämpningen av sociala hänsyn vid offentlig upphandling (Konkurrensverket 2011:7f). Den Europeiska kommissionen definierar begreppet socialt ansvarsfull offentlig upphandling som en upphandlingsaktivitet som tar hänsyn till en eller flera sociala aspekter. Detta kan exempelvis vara sysselsättningsmöjligheter, social integration, lika möjligheter eller andra krav där sociala aspekter beaktas. Sociala hänsyn kan även innebära att den upphandlande myndigheten ställer krav på att leverantören ska arbeta mot diskriminering (Europeiska kommissionen 2011:7).

Genom åren har upphandlingsreglerna successivt utvecklats och kompletterats. Den senaste förändringen skedde år 2010 då en målsättningsbestämmelse lades till i LOU, den så kallade bör-regeln, vilket stärkte lagstödet för sociala hänsyn vid offentlig upphandling som styrmedel (Pedersen 2013:135ff). Det står numera inskrivet i lagen att "*Upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta*" (1 kap. 9a§ LOU). Tillägget syftar till att uppmuntra upphandlande myndigheter att exempelvis ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Det är dock viktigt att betona att tillägget skapar en möjlighet och inte en skyldighet att ställa sociala krav vid upphandling. Dessutom får de sociala kraven inte stå i strid med de grundläggande principerna samtidigt som de måste ha en tydlig koppling till det som upphandlas (Pedersen 2013:135ff).

Sociala hänsyn kan ställas på tre olika sätt vid offentlig upphandling. Dels som *särskilda kontraktsvillkor* (6 kap. 13§ LOU), dels som *tekniska specifikationer* (6 kap. LOU) och dels som *tilldelningskriterier* vid val av utvärderingsgrund vid tilldelning av kontrakt (12 kap. LOU). Nedan följer en mer konkret beskrivning av dessa tre tillvägagångssätt.

- > Enligt *särskilda kontraktsvillkor* kan den upphandlande myndigheten ställa krav på leverantören att agera på ett visst sätt vid genomförandet av kontraktet. Detta gör villkoren till en förpliktelse som den tilldelade leverantören måste acceptera. Dock är det viktigt att påpeka att dessa villkor endast kan behandla den del av leverantörens verksamhet som rör kontraktet och att sociala hänsyn endast får ställas vid köp av tjänster och byggtreprenadarbeten. Förutsättningarna för att kunna ställa särskilda kontraktsvillkor är att den upphandlande myndigheten anger dessa antingen i

annonseringen av upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget (Pedersen 2013:139).

- Att ställa sociala hänsyn som *tekniska specifikationer* innebär att den upphandlande myndigheten kan ställa krav på en vara eller tjänsts egenskaper, vilket exempelvis kan vara krav på tillgänglighet för funktionshindrade. Förutsättningarna för att kunna ställa sociala hänsyn som tekniska specifikationer är att dessa antingen anges i annonsen, förfrågningsunderlaget eller i de kompletterande handlingarna (Pedersen 2013:138f).

- Genom att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet som utvärderingsgrund kan den upphandlande myndigheten ställa krav på sociala hänsyn vid offentlig upphandling som *tilldelningskriterier*. Om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet väljs som utvärderingsgrund måste myndigheten, i sitt förfrågningsunderlag, ytterligare precisera de kriterier som kommer att ligga till grund för valet av leverantör (Konkurrensverket 2012:14f).

3. Metod

I detta avsnitt presenteras studiens metodologiska överväganden. En redogörelse och motivering för de val vi gjort presenteras samt urvalet av undersökningsenheter. Vidare presenteras hur datainsamlingen har genomförts och bearbetats.

3.1 Studiens utgångspunkt och avgränsningar

Offentlig upphandling är ett omfattande och intresseväckande ämne med flera spännande områden att fördjupa sig i. Vi har i denna studie tagit utgångspunkt i offentlig upphandling i Sverige där vi valt att studera upphandlingar där man ställt krav på sociala hänsyn. Vidare har vi valt att studera problematiken kring hur sociala hänsyn vid offentlig upphandling används som styrmedel för att uppnå socialpolitiska mål. Vi har valt att göra denna avgränsning eftersom att sociala hänsyn vid offentlig upphandling efterfrågas och används utav flertalet aktörer i samhället, samtidigt som kunskapen för offentlig upphandling som styrmedel är bristfällig (SOU 2013:12).

Vidare har det fallit sig naturligt att studera sociala hänsyn vid upphandling av tjänster, då det främst är inom denna typ av upphandling som sociala hänsyn används. Som tidigare nämnts är en av anledningarna till detta att sociala hänsyn endast kan ställas på tre olika sätt vid offentlig upphandling och vid *särskilda kontraktsvillkor* är sociala hänsyn begränsat till just upphandling av tjänster och byggentreprenadarbeten (SOU 2013:137ff).

Vi har valt att studera upphandlingar i Göteborgs Stad då kommunen har varit framträdande i arbetet med sociala hänsyn vid offentlig upphandling med fokus på sysselsättning, samtidigt som de aktivt arbetar med att förbättra sina upphandlingar genom ett samordnat upphandlingsstöd. Kommunen har även sedan år 2012 haft ett prioriterat mål om att tjänsteupphandlingar med sociala hänsyn ska öka (Göteborgs Stads budget 2012). Från och med i år är målet även kvantifierat vilket innebär att Göteborgs Stad vill att sociala hänsyn ska tas i minst 50 procent av stadens tjänsteupphandlingar (Göteborgs Stads budget 2014), vilket ytterligare motiverar vår avgränsning till Göteborgs Stad.

Vi valde således att studera tjänsteupphandlingar i Göteborgs Stad där man ställt krav på sociala hänsyn. Eftersom sociala hänsyn är relativt nytt inom ramen för offentlig upphandling valde vi att avgränsa oss till avslutade upphandlingar efter år 2010 då målsättningsbestämmelsen

om sociala hänsyn skrevs in i lagen om offentlig upphandling (Pedersen 2013:135ff).

3.2 Studiens tillvägagångssätt

För att uppfylla studiens syfte har vi valt att använda en kvalitativ metod då denna är induktiv och tolkande (Bryman 2008:340). Denna metod är mer lämplig för studien än en kvantitativ metod som är deduktiv och fokuserar på mått, mätbarhet och kausalitet (Bryman 2008:150). Inom ramen för kvalitativ forskning finns flera metoder att tillämpa som exempelvis kvalitativa intervjuer, deltagande observation samt insamling och kvalitativ analys av texter och dokument (Bryman 2008:344). Vi har i denna studie valt att använda oss av den senare metoden då vi anser att insamling och kvalitativ analys av dokument och texter bäst uppfyller studiens syfte.

I ett tidigt stadium i vårt arbete hade vi tankar om att använda intervju som metod då denna metod uppfattas som en av de mest använda inom kvalitativ forskning (Bryman 2008:412). Intervju, mer specificerat samtalsintervju, är som metod enligt Esaiasson et al. (2012) passande då forskning på ett visst område är bristfällig (Esaiasson et al. 2012:252). Dock insåg vi efter en djupare genomgång av tidigare forskning att sociala hänsyn vid offentlig upphandling är ett så pass nytt och komplext område att användningen av sociala hänsyn är otydlig. Detta gör det svårt att genom intervju få fram det material som behövs för att uppfylla studiens syfte. Dessutom används samtalsintervju för att undersöka respondenters synsätt, ståndpunkter och attityder (Bryman 2008:413), vilket denna studie inte syftar till att utreda. Därav anser vi att en kvalitativ analys av dokument och texter bäst uppfyller studiens syfte.

Vi har tagit fasta på den kvalitativa metodens induktiva spår, det vill säga en fördjupad analys av enstaka fall. Det induktiva sättet innebär att man, utan att ha formulerat hypoteser om hållbarheten hos teorier, utvecklar begrepp kring ett fenomen. Detta för att bilda sig största möjliga helhetsförståelse av alla aspekter hos fenomenet vilket passar vid studier där relevanta teorier saknas (Halvorsen 1992:78).

3.3 Datainsamling

Uppsatsen bygger på en dokumentstudie som främst utgörs av interna dokument i Göteborgs Stad. Den första delen av dokumentstudien bygger på övergripande dokumentation gällande den interna styrningen av sociala hänsyn vid offentlig upphandling i Göteborgs Stad, vilket syftar till

att ge kunskap om hur Göteborgs Stad ser på offentlig upphandling och vilka mål de arbetar mot. Således har vi valt att analysera stadens budget för år 2012 - 2014 och stadens policy gällande upphandling och inköp. Vidare har vi valt att studera Göteborgs Stads Upphandlings AB (Upphandlingsbolaget), då det är en nyckelaktör vad gäller offentlig upphandling i Göteborgs Stad.

Den sista delen av dokumentstudien bygger på dokumentation gällande tjänsteupphandlingar i Göteborgs Stad där man tagit sociala hänsyn. Datainsamlingen har genomförts via mail till enskilda enheter inom Göteborgs Stad då stadsdelsförvaltningar och bolag själva ansvarar för sina inköp till verksamheten. Vidare finns det inget gemensamt arkiv över stadens upphandlingar (Mejlkorrespondens med Helena Sagvall, CSR-samordnare, Upphandlingsbolaget). Göteborgs Stad har dock ett elektroniskt system för inköp och fakturabehandling (Se Winst), men i systemet går det inte att urskilja vilka upphandlingar som har behandlat sociala hänsyn. Detta innebär att materialet är utvalt av respektive myndighet, vilket vi är medvetna om har inverkan på studiens resultat.

Datainsamlingen har således genomförts via mailkontakt med samtliga bolag som är lokalt förankrade i Göteborg (31 stycken av 32) samt alla stadsdelsförvaltningar (tio stycken). Vi efterfrågade fullständig dokumentation gällande upphandlingar där den upphandlande myndigheten beaktat sociala hänsyn vilket bland annat innefattar behovsanalys, förfrågningsunderlag, tilldelningskontrakt samt eventuell dokumentation gällande uppföljning och sociala hänsyn. Då sociala hänsyn vid offentlig upphandling är relativt nytt visade det sig att antalet genomförda upphandlingar med sociala hänsyn i Göteborgs Stad är få. Av de kommunalägda bolagen erhöles svar från 19 stycken bolag, varav tio av dessa bolag kommer att behandlas i denna uppsats då dessa har använt eller har tankar på att använda sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Av stadsdelsförvaltningarna erhöles svar från sex stycken, varav en kommer att behandlas i denna uppsats då denna stadsdelsförvaltning vid ett tillfälle använt sig av sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Detta resulterade i tio stycken fall där de upphandlande myndigheterna har ställt obligatoriska krav på sociala hänsyn och två fall där aktörerna har använt andra tillvägagångssätt. Vi valde således att behandla samtliga fall som vi fått ta del av för att uppnå studiens syfte, vilket innebär att denna studie består av en dokumentstudie av tolv stycken fall.

3.4 Bearbetning av data

Göteborgs Stads interna styrdokument gällande sociala hänsyn samt offentliga tjänsteupphandlingar med sociala hänsyn i Göteborgs Stad kommer således att utgöra de centrala studieobjekten i denna uppsats. Vi har sammanfattat studiens samtliga fall i kapitel 5 samt återgivit mer detaljerad information om tio av fallen i bilaga 1. Vi har analyserat resultatet av dessa fall utifrån ett eget analysverktyg som bygger på vissa utvalda teoretiska antaganden. Detta då vi anser att det för tillfället inte finns något färdigt analysverktyg som passar till vår studie där vi ska undersöka hur sociala hänsyn vid offentlig upphandling används som styrmedel för att uppnå socialpolitiska mål.

Vårt analysverktyg bygger på tre olika teman som ofta omnämns i litteratur om styrning. Dessa teman (nivåer) är strategisk, taktisk och operativ nivå. Vidare innehåller dessa nivåer X antal komponenter som behövs för att styrning ska kunna existera. Vi har systematiskt bearbetat all data genom att kategorisera den utifrån analysverktygets tre nivåer och vi har analyserat upphandlingarna med hjälp av analysverktygets styrningskomponenter. Vi började med att läsa igenom samtliga dokument flertalet gånger och markera viktiga citat och nyckelord i texten. Vidare sammanfattade vi innehållet av samtliga upphandlingar i ett enskilt dokument för att få bättre översikt över studiens data. För att säkerställa studiens reliabilitet valde vi att analysera studiens samtliga fall tillsammans för att undvika att vi tolkade dokumenten olika. Vi diskuterade även noggrant kring hur analysverktyget skulle tolkas och tillämpas på studiens data för att ytterligare stärka studiens reliabilitet. Genom att kategorisera användningen av sociala hänsyn med hjälp av studiens analysverktyg, uppfyller vi studiens syfte om att kartlägga en kommuns interna styrning vad gäller arbetet med sociala hänsyn vid offentlig upphandling samt bidra till en ökad kunskap för hur sociala hänsyn vid offentlig upphandling används som styrmedel för att uppnå socialpolitiska mål.

4. Teoretisk referensram

I detta avsnitt presenteras studiens teoretiska referensram avseende styrning. Här presenteras olika komponenter och nivåer som förekommer vid styrning och sociala hänsyn vid offentlig upphandling sätt in i rollen som styrmedel. Kapitlet syftar till att skapa förståelse för vad som krävs för att styrning ska kunna existera och avslutas med studiens analysverktyg som vuxit fram som ett resultat av den teoretiska referensramen.

4.1 Styrning

Som tidigare nämnts är kunskapen kring offentlig upphandling som styrmedel bristfällig och speciellt inom området sociala hänsyn. Dock är forskning kring styrning och styrmedel utbredd. Styrning kan definieras på flera olika sätt. Enligt Sandberg och Stureson (1996) är styrning ett sätt för de som styr att påverka beteendet i en organisation mot en önskvärd riktning eller mot ett önskvärt resultat (Sandberg & Stureson 1996:12). Även Brorström et al. (2005) beskriver styrning som ett sätt för de som styr att påverka personer eller organisationer mot en viss riktning (Brorström et al. 2005:176). Sammanfattningsvis kan styrning ses som möjligheten att påverka och påverkas av mänskliga beteenden (Lindvall 2011:50).

Vidare presenterar Brorström et al. (2005) fyra olika styrsituationer där det antingen krävs beteendestyrning, resultatstyrning, rituell styrning eller en kombination av beteende- och resultatstyrning. Vid beteendestyrning försöker den som styr direkt påverka beteendet hos de styrda, vilket förutsätter att den som styr har kausal kunskap om processen. Beteendestyrning kallas även för regelstyrning och används ofta inom byråkratiska organisationer där den externa påverkan är begränsad. Om den som styr istället försöker kontrollera organisationens resultat kallas det resultatstyrning, vilket förutsätter att utflödet är mätbart. I en renodlad form förutsätter denna typ av styrning att det existerar en fungerande marknad. Dock finns det tillfällen då den som styr varken kan mäta resultat eller har kausal kunskap om processen och det uppstår en rituell styrsituation, vilket ofta förekommer inom den kommunala sektorn. Vid dessa tillfällen är det extra viktigt med *tydliga mål*, *legitimitet* och *gemensamma värderingar* för att styrningen ska kunna fungera. Den enklaste styrsituationen kännetecknas av både bra kausal kunskap och bra mätbarhet, vilket gör att både beteende- och/eller resultatstyrning kan användas. Dock inträffar detta väldigt sällan inom kommunal sektor, men kan exempelvis uppstå vid löpande band-

produktion. Dock är det viktigt att påpeka att dessa fyra styrsituationer ofta förekommer på olika sätt inom en och samma organisation (Brorström et al. 2005:17ff).

Enligt Sandberg och Sturesson (1996) krävs det framför allt tre viktiga komponenter för att styrning ska kunna existera. Dels måste det finnas *en tydlig struktur* och *ett enhetligt språk* inom organisationen samtidigt som organisationen i sig måste vara *öppen för att ta emot utsända styrsignaler* (Sandberg & Sturesson 1996:8). Att språket är enhetligt är en grundläggande förutsättning för att kommunikationen mellan de som styr och de som blir styrda ska fungera (Sandberg & Sturesson 1996:18f). En bra *kommunikation* framhålls även av Brorström et al. (2005). Kommunikation blir en viktig kompetens vid styrning av komplexa organisationer där det kan vara svårt för ledningen att ha översikt över både införande och genomförande (Brorström et al. 2005:179f). Det handlar om förmågan att “kunna delge andra vad man själv menar och att själv förstå vad andra menar” (Källström 1990:168). Vid styrning av socialt komplexa verksamheter krävs en *dialog* kring verksamheten för att få fram *ett gemensamt mål* och *arbetsätt* (Stigendal 2010:18).

Kommunikation hänger i sin tur ihop med *information* som också ses som en viktig komponent vid styrning. I vissa sammanhang kan det förekomma väldigt mycket information, vilket kan göra det svårt för organisationen att sortera fram den information som är mest relevant. Därför kan en mindre mängd, men mer konkret information leda till att styrningen blir mer framgångsrik inom organisationen (Lindvall 2011:53f). Relevant och korrekt information är även en förutsättning för bra uppföljning (Statskontoret 2013:21).

Inom cybernetiken nämns främst fyra viktiga förutsättningar för att styrning ska kunna existera. Dessa är, i en något förkortad form, att det måste finnas mål, medel för mätning av resultat, en modell för förutsägbarhet och olika handlingsalternativ för den som styr. Handlingsalternativen kan exempelvis vara att den som styr har möjlighet att förändra systemets input, systemets mål eller förändra själva processen (Sandberg & Sturesson 1996:14). Inom cybernetiken ses även *återkoppling* som en av mest centrala delarna och begreppet innefattar både *uppföljning* och *lärande* (Sandberg & Sturesson 1996:13f).

Vikten av en organisations mål är någonting som även lyfts fram utav Riksrevisionen (2013:19) och Lindvall (2011). Riksrevisionen skriver uttryckligen att *tydliga mål* är en grundläggande förutsättning för att politisk styrning ska kunna fungera. De nämner även att målen bör vara mätbara och kunna följas upp för att resultatstyrning ska kunna bli givande

(Riksrevisionen 2013:19, s. 1f). Det är även väsentligt att målen inom organisationen inte är motstridiga, då överensstämmande mål leder till att samtliga medarbetare arbetar åt samma håll, vilket bör leda till att organisationens mål uppfylls (Lindvall 2001:52). Det är även viktigt att målen är legitima, vilket innebär att målen är väl förankrade och accepterade av medarbetarna inom organisationen för att målstyrning ska kunna fungera (Stigendal 2010:50).

Sandberg och Sturesson (1996) lyfter även fram att *planering*, *samordning* och *uppföljning* är tre specifika moment som är återkommande inom alla styrprocesser. Grunden är att det är viktigt för verksamheten att både veta vad som ska uppnås, hur det ska uppnås och hur det ska följas upp (Sandberg & Sturesson 1996:12). Dock är det viktigt att det inte enbart sker uppföljning när processen är avslutad utan att det sker en kontinuerlig uppföljning under processens gång (Riksrevisionen 2013:19, s. 3).

Utöver ovannämnda komponenter krävs olika hjälpmedel, så kallade *styrmedel*, för att kunna genomföra styrning. Styrmedel kan vara utformade på olika sätt och ha olika egenskaper, vilket innebär att deras möjlighet att påverka varierar (Ax et al. 2009:42). Offentliga *politiska styrmedel* är en uppsättning hjälpmedel som statliga myndigheter, genom sin legitima makt, använder för att säkerställa stöd och åstadkomma social förändring. Politiska styrmedel ska förstås som specificerade operativa åtgärder då de anger konkreta åtgärdsformer som politiken ska tolkas och genomföras utefter (Vedung et al. 1998:3). Vidare finns en distinktion mellan externa och interna styrmedel där interna styrmedel syftar till att påverka det sociala beteendet hos människor inom den offentliga sektorn. Externa styrmedel innebär styrning mot social förändring i samhället genom att påverka aktörer utanför organisationen (Vedung et al 1998:3f). Användningen av styrmedel skiljer sig dock mellan såväl länder som organisationer. Exempelvis är ekonomiska styrmedel såsom subventioner väl utbredd i Sverige medan subventioner knappt existerar i USA (Vedung et al. 1998:5).

4.2 Styrning utifrån olika nivåer

Styrning brukar ofta delas in i tre klassiska styr- och beslutsnivåer, vilka är *strategisk*, *taktisk* och *operativ nivå* (Ax et al. 2009:206). En illustration av de olika nivåerna kan ses i figuren nedan.



Figur 4:1 Styrningens olika nivåer (Figuren är inspirerad av Ax et al. 2009:206)

Denna indelning grundar sig på att de problem och frågor som ska behandlas har särdrag som kan härledas till olika nivåer inom styrsystemet (Samuelson 1996:36). Utifrån den strategiska nivån planeras verksamhetens inriktning med ett långsiktigt perspektiv. Här formuleras verksamhetens övergripande mål och strategier (Källström 1990:44). På den taktiska nivån konkretiseras den strategiska planeringen. Här fokuserar man på hur den strategiska planen ska genomföras, vilket binder samman den strategiska nivån med den operativa nivån (Källström 1990:46f). Inom den operativa nivån konkretiseras den strategiska planeringen ytterligare, vilket syftar till att skapa vägledning för medarbetarna i det dagliga arbetet inom organisationen. Genom konkreta arbetsuppgifter kan verksamhetens mål uppnås genom att det dagliga arbetet blir effektivt (Källström 1990:47f).

För att styrningen mellan dessa tre nivåer ska fungera krävs det att de olika nivåerna är samordnade och balanserade. Det är viktigt att den strategiska planen är tydlig så att den taktiska nivån får en bra utgångspunkt för att kunna styra den operativa nivån på ett strukturerat och tydligt sätt. Brister inom den strategiska och taktiska nivån får konsekvenser för det operativa arbetet, vilket kan leda till att verksamhetens mål inte nås (Källström 1990:48).

4.3 Att styra med sociala hänsyn vid offentlig upphandling

Den Europeiska kommissionen lyfter fram att upphandling kan vara ett kraftfullt och effektivt

instrument för att uppnå sociala mål och för att främja hållbar utveckling (Europeiska kommissionen 2011:7). Genom att den offentliga sektorn ställer relevanta och väldefinierade krav gällande sociala hänsyn vid offentlig upphandling antas marknaden kunna påverkas. Tanken är att köpkraften hos den offentliga sektorn ska kunna leda till en ökad hållbar utveckling. Dessutom ska den offentliga sektorn vara en förebild och på så vis skapa incitament för företag och andra aktörer att beakta sociala hänsyn vid upphandling (Europeiska kommissionen 2011:5).

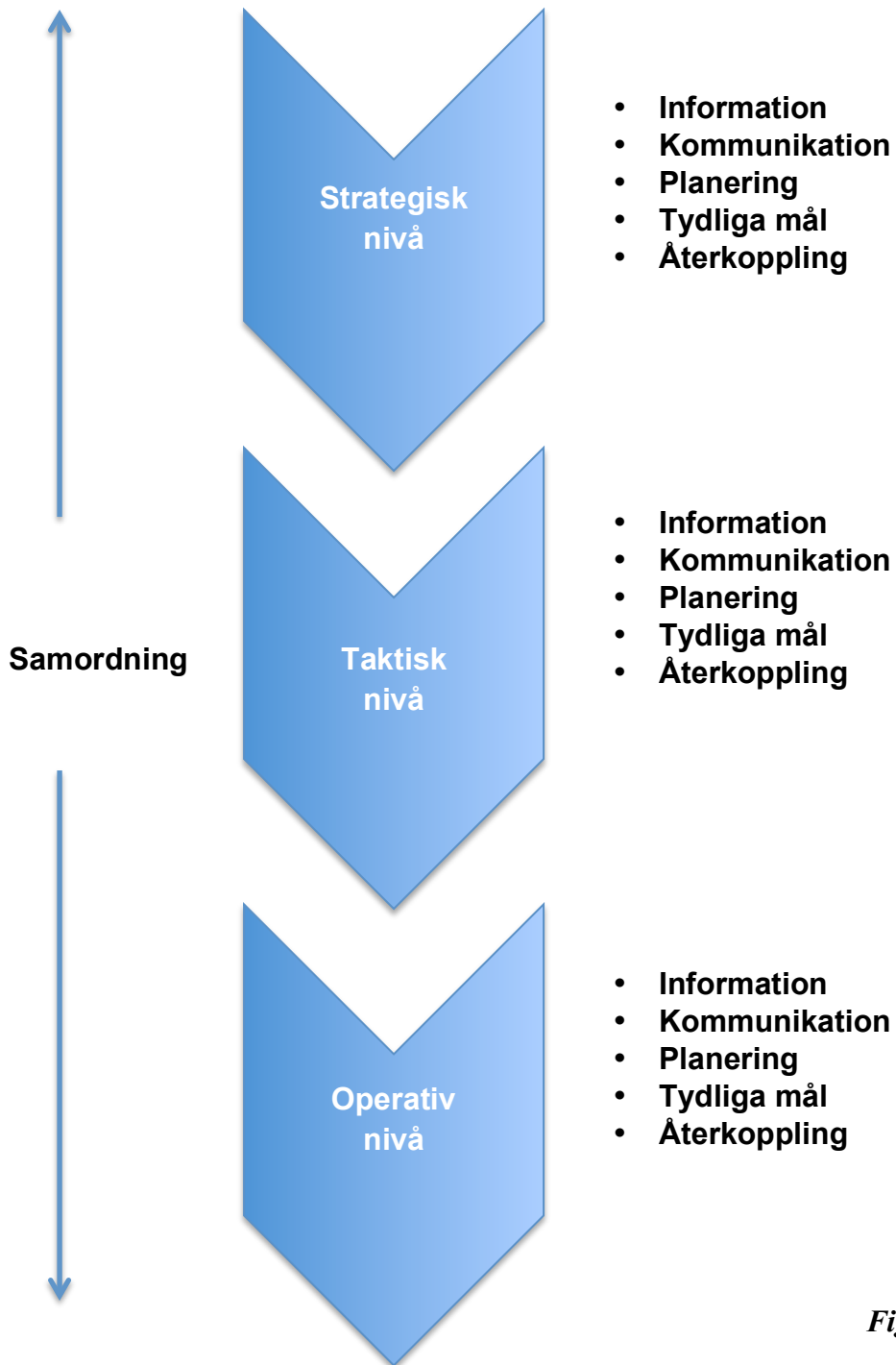
Den offentliga sektorns påverkan på marknaden diskuteras även i den danska rapporten "*Effektivt offentligt indkøb*" (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2010). I rapporten framkommer att den offentliga sektorn bör kunna påverka konkurrenssituationen på marknaden om den utgör en betydande del av omsättningen, vilket även bekräftas av Konkurrensverket (2011). Dock påpekar både den danska Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen och Konkurrensverket att den offentliga sektorn bör reflektera över de konsekvenser som det medför att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling. De upphandlande myndigheterna bör även beakta den långsiktiga konkurrenssituationen och reflektera över huruvida det redan finns andra styrmedel som verkar mer effektivt än offentlig upphandling för att nå de socialpolitiska målen (Konkurrensverket 2011:8ff; Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2010:9f).

I sin handledning framhåller den Europeiska kommissionen att det är essentiellt med en tydlig organisationsstrategi vid användningen av sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Offentliga myndigheter som vill uppnå socialpolitiska mål med hjälp av sociala hänsyn vid offentlig upphandling måste själva upprätta en strategi gällande social hänsyn utifrån egna *mål*. Ytterligare nyckelkomponenter som lyfts fram är goda rutiner, goda exempel, politiskt engagemang och ledarskap på hög nivå och utvärdering av effekter. Samtidigt är det väsentligt att organisationen reflekterar över de kostnader som kan uppstå vid användningen av sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Vidare anser den Europeiska kommissionen att en effektiv *kommunikation* och ett engagerat *samarbete* mellan beställare och leverantörer leder till framsteg. De lyfter även fram att det är viktigt att engagera andra viktiga aktörer i samhället och öka medvetenheten gällande sociala hänsyn (Europeiska kommissionen 2011:15ff).

Dock är det viktigt att komma ihåg att styrning av och inom det sociala området kan vara problematiskt då det handlar om komplexa organisationer och ständigt föränderliga förhållanden då det sociala området påverkas av omvärlden. Förändringar i demografi, ekonomi och struktur sker ständigt (Heikkilä et al. 2003:12ff).

4.4 Analysverktyg

Analysverktyget innehåller de olika nivåer som existerar vid styrning och de komponenter som behövs för att styrning ska kunna existera. Pilarna visar i vilken riktning styrningen sker.



Figur 4:2 Analysverktyg

En kortfattad beskrivning av analysverktygets styrningskomponenter ses i listan nedan.

Information: Det måste finnas tydlig, relevant, konkret och korrekt information.

Kommunikation: Det måste finnas en tydlig kommunikation mellan införande och genomförande. Kommunikation handlar om förståelse mellan parter, det vill säga att förmedla det man själv vill och förstå det andra vill.

Planering: Det är viktigt att veta vad som ska uppnås, hur det ska uppnås och hur det ska följas upp.

Samordning: Arbetet mellan och inom olika nivåer och aktörer måste vara koordinerat med varandra.

Tydliga mål: Målen ska vara konkreta och möjliga att mäta.

Återkoppling: Återkoppling innefattar både uppföljning och lärande. Det är viktigt att kontrollera och utvärdera vad som åstadkommit och lära av tidigare arbete.

5. Resultatredovisning

I detta kapitel presenteras studiens resultat. Under temat “strategisk nivå” kommer vi att presentera resultatet av vår datainsamling rörande Göteborgs Stad i stort. Detta avsnitt syftar till att öka kunskapen för hur Göteborgs Stad ser på sociala hänsyn vid offentlig upphandling och vilka mål de arbetar mot. Under temat “taktisk nivå” kommer vi att presentera Upphandlingsbolaget och deras roll i stadens upphandlingar, vilket kopplar samman den strategiska och operativa nivån i staden. Under temat “operativ nivå” kommer vi att presentera studiens fall och identifiera hur sociala hänsyn används vid upphandling. Sammanfattningsvis syftar kapitlet till att kartlägga den interna styrningen gällande sociala hänsyn vid offentlig upphandling och utreda hur sociala hänsyn används vid offentlig upphandling i Göteborgs Stad.

5.1 Strategisk nivå

Göteborgs Stad har flertalet styrdokument och planer som är övergripande för stadens verksamheter. Det viktigaste styrdokumentet är kommunfullmäktiges budget som innehåller ekonomiska ramar samt prioriterade mål och inriktningar för staden (Göteborgs Stads hemsida). I budgeten för år 2012 formulerades ett prioriterat mål där man angav att *“upphandling av tjänster med sociala hänsyn ska öka”* (Göteborgs Stads budget 2012:12). Detta skulle konkret uppfyllas genom *“särskilda informationsinsatser”* om sociala hänsyn vid upphandling av tjänster (Göteborgs Stads budget 2012:12). I budget för år 2013 kvarstod det prioriterade målet och vikten av hållbar upphandling specificerades utifrån flera dimensioner. Det angavs att stadens arbete mot en stabil ekonomi ska bygga på långsiktiga hållbara lösningar där man beaktar både miljö- och sociala hänsyn vid upphandlingar. Målet syftar även till att marknaden ska ta ett samhällsansvar genom att beakta dessa hållbarhetsaspekter. Vidare ska samhällseliga mål uppnås genom sociala hänsyn vid offentlig upphandling, vilket även kan bidra till en ökad måluppfyllelse för andra prioriterade mål i stadens budget (Göteborgs Stads budget 2013:42). Ett intressant prioriterat mål som ligger inom ramen för de socialpolitiska mål som den offentliga upphandlingen syftar till att uppfylla är *“Arbetsmarknadsinsatser för grupper långt ifrån arbetsmarknaden ska öka”* (Göteborgs Stads budget 2014:41).

Det prioriterade målet gällande sociala hänsyn kvarstår även i budget år 2014 där målet också kvantifierats enligt följande: *“Under 2014 ska minst 50 procent av stadens*

tjänsteupphandlingar göras med sociala hänsyn” (Göteborgs Stads budget 2014:55). Inriktningen för arbetet kring målet är bland annat att öka antalet sysselsättningsmöjligheter för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden (Göteborgs Stads budget 2014:55). I budgeten står det även att de prioriterade målen ska följas upp och att måluppfyllelse bör eftersträvas så snabbt som möjligt (Göteborgs Stads budget 2014:6f). Göteborgs Stad präglas, trots en stark tillväxt- och arbetsmarknadsregion, av en hög arbetslöshet. Som ett led i att lösa denna problematik används offentlig upphandling för att öka sysselsättningen i staden för vissa prioriterade grupper, vilka är ungdomar, personer med funktionshinder, personer med utländsk bakgrund samt personer som står långt ifrån arbetsmarknaden (Göteborgs Stads budget 2014:14, 41). Detta gör att den offentliga upphandlingen används som ett styrmedel för att nå andra socialpolitiska mål utöver de ekonomiska mål som är inbyggda i upphandlingsprocessen.

Utöver kommunfullmäktiges budget måste de upphandlande myndigheterna i Göteborgs Stad även följa stadens egna upphandlings- och inköspolicy. Policyn och riktlinjerna omfattar stadens samtliga förvaltningar och bolag och gäller all upphandling av varor, tjänster och entreprenader. Policyn syftar bland annat till att säkerställa att stadens upphandlingar genomförs i förhållande till rådande lagar och regler. I policyn framkommer det att sociala hänsyn ska vara en naturlig del vid upphandling i staden och ska ställas när det anses möjligt och relevant (Upphandling- och inköspolicy 2012:1f). Det nämns att de upphandlande myndigheterna exempelvis kan ställa krav på att leverantören ska möjliggöra praktikplatser eller anställa personer som varit långtidsarbetslösa (Upphandling- och inköspolicy 2012:9). Det ställs även krav på att upphandlingarna ska vara samordnade i så stor utsträckning som möjligt för att bland annat minska administrativa kostnader och se till att policyns syften uppfylls. Samordning ska ske inom områden där stadens aktörer har gemensamma intressen och genom samlad sakkunskap ska man kunna upphandla bra avtal (Upphandling- och inköspolicy 2012:4). Det framgår även att om det saknas kompetens för upphandling inom den egna myndigheten ska hjälp utifrån anlitas. Enligt policyn ska myndigheten i första hand vända sig till Upphandlingsbolaget (Upphandling- och inköspolicy 2012:5).

5.2 Taktisk nivå

Upphandlingsbolaget är ett helägt bolag i Göteborgs Stad och är stadens inköpscentral. Upphandlingsbolaget har huvudansvaret för att samordna stadens upphandling av varor och tjänster samtidigt som bolaget även genomför upphandlingar på beställning av kommunens verksamheter och bolag (Upphandlingsbolagets hemsida). Upphandlingsbolaget ska även ha ett nära samarbete med stadens berörda verksamheter för att effektivisera upphandlingsprocessen (Upphandlings- och inköpspolicy 2012:11). Detta innebär att Upphandlingsbolaget kopplar samman den strategiska nivån med den operativa nivån.

Upphandlingsbolaget fungerar även som ett stöd för upphandlande myndigheter och på sin hemsida listar de olika exempel på hur sociala hänsyn används vid offentlig upphandling. Tanken är att upphandlande myndigheter ska ta lärdom av tidigare upphandlingar och få inspiration till hur sociala hänsyn kan användas vid offentlig upphandling. På sin hemsida skriver Upphandlingsbolaget att sociala hänsyn i Sverige är relativt nytt och år 2013 startades ett pilotprojekt i Göteborgs Stad i syfte att ta fram ett tillvägagångssätt för sociala hänsyn. Modellen syftar till att upphandling med sociala hänsyn ska användas som styrmedel för att främja social hållbarhet i Göteborgs Stad (Upphandlingsbolagets hemsida 2).

Efter kontakt med Helena Sagvall, CSR-samordnare på Upphandlingsbolaget, framkom det att det även finns olika avtalsgrupper som uppkommer i samband med varje ny upphandling. Avtalsgrupperna träffas inför varje upphandling och går igenom upphandlingens samtliga krav. Grupperna består av personer med specifik kompetens gällande det som upphandlas samt representanter från Upphandlingsbolaget. Avtalsgrupperna syftar till att skapa en bred bild över stadens behov samt att se till att avtalet som bereds uppfyller dessa. Det är även tänkt att man ska skapa återkoppling från de som använder tjänsten och få in kunskap om hur kraven bäst kan ställas.

5.3 Operativ nivå

Inom den operativa nivån ska Göteborgs Stads prioriterade mål gällande sociala hänsyn förverkligas, men efter mailkorrespondens med flertalet av stadens aktörer framkommer det att enbart vissa upphandlande myndigheter har ställt krav på sociala hänsyn vid offentlig upphandling. De anledningar som lyfts fram är att sociala hänsyn är någonting som är relativt nytt och att vissa upphandlande myndigheter inte upphandlar den sortens belopp som krävs för att

det ska bli proportionerligt att ställa krav på sociala hänsyn. Dock är det tydligt att sociala hänsyn vid offentlig upphandling är ett ämne som väcker engagemang och intresse. Flertalet av stadens aktörer har tankar kring och vill använda sociala hänsyn vid offentlig upphandling och arbetar därför aktivt med att utveckla sitt arbete kring offentlig upphandling.

En av dessa aktörer är Bostads AB Poseidon (Poseidon) som är ett av Göteborgs största bostadsbolag (Poseidons hemsida). Efter kontakt med Tommy Brundin, upphandlingschef på Poseidon, framkom det att bolaget ställer krav på sociala hänsyn vid så gott som samtliga tjänsteupphandlingar som varar längre än fyra månader och där fler än en person utför tjänsten. Dock ställer bolaget inga tvingade krav på leverantören i form av *särskilda kontraktsvillkor*, *tekniska specifikationer* eller *tilldelningskriterier* utan använder sig av någonting som de själva benämner som “krav i dialogform”. Detta definierar bolaget som en dialog som förs mellan beställare och leverantör för att de tillsammans ska kunna uppfylla det prioriterade målet. Genom att föra en dialog med varje leverantör om deras specifika möjlighet att uppfylla krav på sociala hänsyn kan bolaget se till att fler leverantörer kan lämna anbud än vid mer tvingande krav. Dialogen öppnar nämligen upp även för de leverantörer som redan, innan målet sattes, har anställt personer ifrån de prioriterade grupperna. Brundin anser att Poseidon med hjälp av denna form av sociala hänsyn vid offentlig upphandling trots allt uppfyller det prioriterade målet. Dock nämner Brundin att användningen av social hänsyn vid offentlig upphandling är någonting nytt för bolaget och att de därför inte har någon mer utförlig dokumentation att delge oss (Mejlkorrespondens med Tommy Brundin, upphandlingschef, Bostads AB Poseidon).

En annan aktör är Göteborgs Hamn AB som är Skandinavien största hamn (Göteborgs Hamn hemsida). Efter kontakt med Eva Wegsjö Sande, inköpschef på Göteborgs Hamn AB, framkom det att bolaget inte har genomfört någon tjänsteupphandling där bolaget ställt krav på sociala hänsyn i form av *särskilda kontraktsvillkor*, *tekniska specifikationer* eller *tilldelningskriterier*. Däremot ser de en möjlighet att kunna öka medvetenheten hos sina leverantörer genom att ställa krav på engagemang vid offentlig upphandling. I en ramavtalsupphandling av tekniska konsulter som genomfördes förra året ställde bolaget krav på att leverantörerna skulle implementera de tre initiativen från CSR Västsverige vilket innefattar “Socialt ansvar i arbetslivet”, “Klimatinitiativet” och “Reko kontor” (För mer information se www.csrvestsverige.se). Detta har lett till att bolaget för tillfället överväger att använda liknande kravställning i samtliga upphandlingar. De har även tankar om att ställa krav på att leverantörerna

måste anställa nyexaminerade personer, men anser samtidigt att detta redan är möjligt för deras beställare vid avrop. Dock anser bolaget att det generellt sett är svårt att uppfylla stadens prioriterade mål då de framförallt köper in specialistkompetenser inom den senaste forskningen (Mejlkorrespondens med Eva Wegsjö Sande, inköpschef, Göteborgs Hamn AB).

Utöver dessa två aktörer finns det nio andra aktörer som har använt sig av sociala hänsyn vid offentlig upphandling i Göteborgs Stad. Däremot har dessa aktörer ställt olika former av obligatoriska krav på sociala hänsyn. Totalt sett handlar det om tio stycken fall (Se Bilaga 1).

Bilagans tre första fall behandlar upphandling av städtjänst och det fjärde fallet behandlar upphandling av hemtjänst (Se tabell 1:1, tabell 1:2, tabell 1:3, tabell 1:4). I dessa fyra fall har de upphandlande myndigheterna valt utvärderingsgrunden lägsta priset och ställt krav på sociala hänsyn i form av *särskilda kontraktsvillkor*. I samtliga fall är det *tydligt att målet* med upphandlingen är att den ska ske till lägsta möjliga pris och att upphandlingen ska bidra till ökad måluppfyllelse av det prioriterade målet. Detta innebär att den leverantör som blir tilldelad kontraktet måste anställa en eller flera personer från de prioriterade grupperna, alternativt att leverantören tidigare har anställt en eller flera personer från de prioriterade grupperna. Vid två av fallen sker en *samordning* kring de obligatoriska kraven, vilket innebär att den upphandlande myndigheten genom *information* och *samarbete* försöker underlätta för leverantören att leva upp till kraven på sociala hänsyn. I upphandlingen “Fastighetsbolagsstädning år 2014” (Se tabell 1:2) sker detta genom att den upphandlande myndigheten kopplar samman leverantören med Arbetsförmedlingen som ska hjälpa till med att ta fram personer som kan tänkas anställas av leverantören inom ramen för upphandlingen. I upphandlingen “Fastighetsbolagsstädning för distrikt Nordost” (Se tabell 1:3) sker detta genom att den upphandlande myndigheten informerar sina hyresgäster om rekryteringen.

Vidare i bilagan presenteras två fall där de upphandlande myndigheterna har valt det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet som utvärderingsgrund och har valt att ställa krav på sociala hänsyn i form av *specificerade tilldelningskriterier* (Se tabell 1:5, tabell 1:6). I upphandlingen “Konsulttjänster avseende strategisk destinationsutveckling” (Se tabell 1:5) är det *tydligt att målet* med upphandlingen är att leverantören ska anställa en person som står långt ifrån arbetsmarknaden, vilket således ska bidra till ökad måluppfyllelse av det prioriterade målet. I detta fall sker en *samordning* mellan den upphandlande myndigheten och Arbetsförmedlingen Angered. Arbetsförmedlingen ska utifrån en kravprofil från den upphandlande myndigheten ta

fram ett urval av personer som kan tänkas bli aktuella för anställning hos den valda leverantören inom ramen för upphandlingen. Dock är *målet* gällande sociala hänsyn inte lika tydligt i upphandlingen “Inhyrning av mobilkranar med förare” (Se tabell 1:6). Den upphandlande myndigheten har valt att inte precisera kraven gällande sociala hänsyn. Dock har de reserverat sig för att det i framtiden kan bli aktuellt med en diskussion om ett *samarbete* för att uppnå det prioriterade målet, vilket de nämner skulle kunna ske genom exempelvis anställningsförberedande insatser. Dock framgår det att den upphandlande myndigheten löpande kommer att följa leverantörens arbete med sociala hänsyn.

Vidare i bilagan finns tre fall där de upphandlande myndigheterna har valt lägsta priset som utvärderingsgrund och har valt att ställa krav på sociala hänsyn i form av *särskilda kontraktsvillkor* (Se tabell 1:7, tabell 1:8, tabell 1:9). I samtliga fall är det *tydligt att målet* med upphandlingen är att den ska ske till lägsta möjliga pris och att den leverantör som blir tilldelad kontraktet måste anställa en eller flera personer från de prioriterade grupperna, alternativt att den tilldelade leverantören måste ta emot personer på arbetsträning. Dock behandlar ett av fallen (Se tabell 1:8) upphandling av flera olika tjänstekategorier och det är endast gällande en tjänstekategori som den upphandlande myndigheten ställer obligatoriska ska-krav på sociala hänsyn. I resterande tjänstekategorier ställdes inget bindande krav på sociala hänsyn. Däremot reserverade sig den upphandlande myndigheten för att myndigheten i framtiden kan komma att diskutera möjligheterna för ett *samarbete* för att uppnå de prioriterade målen.

I bilagens sista fall behandlas upphandling av “Yttre skötsel” (Se tabell 1:10). Här är dokumentationen bristfällig och det framgår inte vilken utvärderingsgrund som använts i upphandlingen. Däremot har den upphandlande myndigheten angett att de i anbudsfasen kan komma att ställa krav på att leverantören måste sysselsätta en eller flera personer som är arbetslösa under en viss tid av uppdraget. Det framgår också att enbart de anbudsgivare som har uppfyllt de ställda kraven kommer att utvärderas.

Sammanfattningsvis användes utvärderingsgrunden lägsta priset och krav på sociala hänsyn ställdes som *särskilda kontraktsvillkor* vid sju av fallen, medan det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och *tilldelningskriterier* användes vid två av fallen. Vid två av de tolv fallen ställdes inga obligatoriska krav på sociala hänsyn, men de upphandlande myndigheterna förde en dialog med leverantörerna gällande sociala hänsyn. Vid ett fall saknades dokumentation gällande både utvärderingsgrund och hur sociala hänsyn preciserades som krav.

6. Analys

I detta kapitel analyseras studiens resultat i förhållande till tidigare forskning och studiens referensram. Här lyfter vi fram den interna styrningen gällande sociala hänsyn i Göteborgs Stad och hur staden arbetar med sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Analysen är utformad utefter analysverktygets styrningskomponenter för att skapa struktur och tydlighet. Kapitlet syftar till att uppfylla studiens syfte vilket är att kartlägga en kommuns interna styrning vad gäller arbetet med sociala hänsyn vid offentlig upphandling samt bidra till en ökad kunskap för hur sociala hänsyn vid offentlig upphandling används som styrmedel för att uppnå socialpolitiska mål.

6.1 Information

På den strategiska nivån i Göteborgs Stad finns *tydlig information* i kommunfullmäktiges budget om vilka mål och inriktningar stadens verksamheter ska arbeta mot och i stadens inköps- och upphandlingspolicy konkretiseras riktlinjerna gällande offentlig upphandling. Dock är det väsentligt, precis som Lindvall (2011) och Statskontoret (2013) uttrycker det, att den *information* som förekommer är relevant, korrekt och konkret för att styrning och uppföljning ska kunna bli framgångsrik. Göteborgs Stad har skapat goda förutsättningar för *relevant* och *korrekt information* gällande offentlig upphandling då staden har skapat ett gemensamt upphandlingsstöd i form av Upphandlingsbolaget. Upphandlingsbolaget som både genomför upphandlingar samt bidrar med stöd och information gällande offentlig upphandling fungerar som en informationskanal mellan stadens olika aktörer och styrningsnivåer. På så sätt binds den interna styrningen i staden samman och arbetet kring offentlig upphandling blir till stora delar *samordnat*.

Resultatet av detta ses i majoriteten av studiens fall där *information* kring vad som efterfrågas i upphandlingen är relevant och tydlig. En annan bidragande faktor kan vara att förfrågningsunderlagets utformning till viss del regleras i lag och därför måste innehålla vissa specifika delar (Konkurrensverket 2012:14ff). Vikten av tydlig, relevant och korrekt *information* är således stor. Detta syns tydligt när den upphandlande myndigheten ställer obligatoriska skalkrav på sociala hänsyn i form av *särskilda kontraktsvillkor* och *tilldelningskriterier*. Det är

väsentligt att både den upphandlande myndigheten och leverantören vet vad som efterfrågas och hur det ska uppnås. Man kan således tänka sig att styrningskomponenterna *information* och *tydliga mål* förutsätter och samverkar med varandra.

6.2 Kommunikation

Som Brorström et al. (2012) lyfter fram är *kommunikation* en förutsättning för styrning av komplexa organisationer. Ett exempel där *kommunikation* blir en viktig komponent är fallet “Poseidon” (Se avsnitt 5:3) där den upphandlande myndigheten använder sig av “krav i dialogform”. Detta innebär att den upphandlande myndigheten inte ställer obligatoriska ska-krav på sociala hänsyn utan genom diskussion med leverantörerna försöker uppfylla de prioriterade målen. *Kommunikation* blir en grundförutsättning för att aktörerna ska kunna samarbeta. I detta fall är hållningen kring sociala hänsyn inte lika strikt som vid obligatoriska krav och det går att kategoriseras som ett *mjukt tillvägagångssätt* gällande sociala hänsyn. Ytterligare fall där ett mjukare tillvägagångssätt framträder är “Inhyrning av mobilkranar med förare” (Se bilaga 1, tabell 1:6), “Postförmedlingstjänster” gällande tjänstekategori B-G (Se bilaga 1, tabell 1:8) och fallet “Göteborgs Hamn AB” (Se avsnitt 5:3).

Göteborgs Stad har i och med Upphandlingsbolaget och stadens avtalsgrupper flertalet informationskanaler där kommunikation kan bedrivas. Däremot är det svårt att utifrån studiens insamlade data utläsa huruvida kommunikationen är framgångsrik eller inte. Dock går det att konstatera att kommunikationen mellan stadens styrningsnivåer och aktörer påverkar i vilken utsträckning de prioriterade målen nås och hur väl den interna styrningen fungerar.

6.3 Planering

För att styrningen mellan stadens olika nivåer ska fungera är det viktigt att veta vad som ska uppnås, hur det ska uppnås och hur det ska följas upp. Därav vikten av en god planering (Sandberg & Sturesson 1996). I de interna styrdokumenterna på den strategiska nivån framgår det att staden ska öka antalet arbetsmarknadsinsatser för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden och detta genom att bland annat använda sociala hänsyn vid offentlig upphandling som styrmedel. Det framgår även att de prioriterade målen ska följas upp och att staden ska sträva mot en snabb måluppfyllelse. Sammanfattningsvis är den strategiska

planeringen generellt utformad, men ändå tillräckligt tydlig för att kunna konkretiseras av den taktiska nivån i form av Upphandlingsbolaget. *Planering* blir således en viktig komponent vid den interna styrningen i Göteborgs Stad. Dock är det svårt att uttala sig om planeringen inom den operativa nivån då vi inte fått ta del av någon dokumentation gällande fallens specifika planering. Däremot kan man tänka sig att planeringen av upphandlingarna påverkar i vilken utsträckning upphandlingsprocessen blir framgångsrik. Det vill säga i vilken utsträckning upphandlingen lever upp till förväntningarna hos både den upphandlande myndigheten och leverantören.

6.4 Samordning

Samordning är en grundförutsättning för att styrning mellan och inom olika nivåer och aktörer ska fungera (Källström 1990). Detta innebär att arbetet mellan de olika styrvivåerna i Göteborgs Stad måste vara *samordnat* för att den interna styrningen ska fungera. Som resultatredovisningen har visat förekommer *samordning* och *samarbete* på flertalet olika sätt i staden.

Ett tydligt exempel på *samordning* är Upphandlingsbolaget som binder samman den strategiska och operativa nivån i staden. Som tidigare nämnts skapar Upphandlingsbolaget goda förutsättningar för ett *samordnat* arbete gällande sociala hänsyn i staden genom att både informationsflödet och kommunikationen mellan stadens aktörer och nivåer underlättas.

I stadens Upphandlings- och inköspolicy ställs krav på *samordnad* upphandling mellan stadens aktörer för att bland annat minska de administrativa kostnaderna. Ett tydligt exempel på detta är fallet "Inhyrning av mobilkranar med förare" (Se bilaga 1, tabell 1:6). I denna upphandling samarbetar fyra aktörer då de har ett gemensamt intresse av det som upphandlas. Detta kan i förlängningen leda till att de offentliga medlen används på ett mer effektivt sätt då exempelvis administrativa kostnader minskar och upphandlingsprocessen blir mer effektiv genom att upphandlande myndigheter med samlad kompetens upprättar ett avtal.

En annan typ av *samordning* som är genomgående i flera av studiens fall är Göteborgs Stads arbete mot oseriösa leverantörer där staden samarbetar med flertalet myndigheter såsom Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Denna samverkan leder troligtvis till att arbetet med uteslutning av leverantörer blir mer effektivt då uppgifter gällande leverantör från de olika myndigheterna enklare kan begäras ut. Man kan således tänka sig att styrningskomponenterna *samordning* och *kommunikation* förutsätter och samverkar med varandra.

Ett annat tydligt exempel på *samordning* är fallet “Postförmedlingstjänster” (Se bilaga 1, tabell 1:8). I denna upphandling förekommer ett samarbete mellan arbetsmarknadsverksamheten på Västra Hisingen och Arbetsförmedlingen. Aktörernas uppgift är att förse den framtida leverantören med de personer som kommer att bli aktuella för anställning inom ramen för upphandlingen, vilket syftar till att underlätta för leverantören att uppfylla kraven om sociala hänsyn. Aktörerna ska även finnas tillgängliga som stöd under både anbudsstiden, uppstartsfasen och resterande del av avtalsperioden. På så vis säkerställs en rättvis upphandling genom att konkurrensen mellan anbudsgivarna sker på lika villkor. Samordningen kan framför allt tänkas underlätta för utländska företag som vill lämna anbud på svenska upphandlingar med sociala hänsyn. En liknande typ av *samordning* återfinns även i fallet “Konsulttjänster avseende strategisk destinationsutveckling” (Se bilaga 1, tabell 1:5). Således existerar en utbyggd samordning i flertalet av stadens upphandlingar vilket bidrar till en ökad måluppfyllelse av de prioriterade målen gällande sociala hänsyn och arbetsmarknadsinsatser för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden.

6.5 Tydliga mål

Inför år 2014 har Göteborgs Stad valt att kvantifiera det prioriterade målet gällande sociala hänsyn, vilket kan tänkas vara problematiskt då förhållningssättet gällande sociala hänsyn fortfarande till viss del är otydligt då pilotprojektet som startade år 2013 ännu inte är avslutat. En tänkbar anledning är dock att Göteborgs Stad har valt att kvantifiera målet för att det ska bli ett mer tydligt och inriktat mål för de upphandlande myndigheterna att förhålla sig till. Sedan målet kvantifierades har det gått från ett mer abstrakt mål till ett *tydligt mål* som i förlängningen bör kunna gå att *mäta* och *följa upp*. Tydliga och mätbara mål är som Riksrevisionen (2013:19) nämner en grundläggande förutsättning för att politisk styrning ska kunna fungera och även en förutsättning för att man ska kunna bedriva uppföljning.

I sju av studiens tolv fall är *målet* med upphandlingen *tydligt* (Se bilaga 1, tabell 1:1, tabell 1:2, tabell 1:3, tabell 1:5, tabell 1:7, tabell 1:8, tabell 1:9). Detta genom att de upphandlande myndigheterna ställer obligatoriska ska-krav gällande sociala hänsyn i form av *särskilda kontraktsvillkor* eller *tilldelningskriterier* som den valda leverantören måste uppfylla för att kunna fullgöra kontraktet. I dessa fall är hållningen kring sociala hänsyn strikt och det går

att kategoriseras som ett *hårt tillvägagångssätt* gällande sociala hänsyn. Det framgår klart och tydligt att upphandlingen ska bidra till ökad måluppfyllelse av de prioriterade målen. Ett exempel på detta tillvägagångssätt är upphandling av “Måleri, hantverkstjänster och entreprenad” (Se bilaga 1, tabell 1:7). I denna upphandling förekommer både en konkretiserad målsättning och en tydlig kravsättning från den upphandlande myndighetens sida. Det framgår klart och tydligt att den offentliga upphandlingen ska användas som ett verktyg för att främja sysselsättningen i området, vilket i förlängningen bidrar till ökad måluppfyllelse av Göteborgs Stads prioriterade mål gällande sociala hänsyn och arbetsmarknadsinsatser för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden. Däremot kan det *hårda tillvägagångssättet* leda till att anbudsgivare som redan arbetar aktivt med sociala hänsyn utesluts från upphandlingsprocessen om i fall de inte har möjlighet att anställa ytterligare personer från de prioriterade grupperna.

I två av studiens fall är tillvägagångssättet gällande sociala hänsyn inte lika strikt som vid obligatoriska krav, men det kan inte heller kategoriseras som ett mjukt tillvägagångssätt som vid “krav i dialogform”. I fallet “Hemtjänst för brukare med finska som modersmål” (Se bilaga 1, tabell 1:4) är *målet* gällande sociala hänsyn *tydligt*. Den upphandlande myndigheten ställer krav på sociala hänsyn genom *särskilda kontraktsvillkor* samtidigt som myndigheten tar hänsyn till om leverantören under de senaste tolv månaderna har anställt en eller flera personer från de prioriterade grupperna. Detta förhållningssätt kan således kategoriseras som ett *medelhårt tillvägagångssätt* då målet med upphandlingen är tydligt, samtidigt som det öppnar upp för de leverantörer som redan arbetar aktivt med sociala hänsyn. Detta innebär att *tydliga mål* blir en grundläggande förutsättning för detta *medelhårda tillvägagångssätt*. Även i fallet “Yttre skötsel” (Se bilaga 1, 1:10) används ett *medelhårt tillvägagångssätt*. Detta då den upphandlande myndigheten inte ställer några obligatoriska krav på sociala hänsyn, men förbehåller sig rätten att ställa krav i anbudsfasen. Således framgår det tydligt att båda dessa upphandlingar ska bidra till ökad måluppfyllelse av de prioriterade målen gällande sociala hänsyn och arbetsmarknadsinsatser för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden.

6.6 Återkoppling

I budget för år 2014 står det att stadens prioriterade mål ska följas upp, vilket konkretiseras i flertalet av studiens fall där det framgår att *uppföljning* är en del av upphandlingsprocessen. I

fallet “Konsulttjänster avseende strategisk destinationsutveckling” (Se bilaga 1, tabell 1:5) framkommer det tydligt att *uppföljning* och *utvärdering* av upphandlingen ska göras löpande genom ett samarbete mellan beställaren och leverantören. Då tidsperioden för avtalet är passerad bör en uppföljning ha genomförts, men i tillgänglig dokumentation framgår det ingenting om uppföljning. Detta kan anses problematiskt då uppföljning är ett sätt för den upphandlande myndigheten att kontrollera att leverantören lever upp till avtalets ställda krav. Flertalet fall har liknande inriktningar gällande uppföljning, men även i dessa fall saknas dokumentation om återkoppling. En anledning till detta kan vara att det saknas rutin kring hur upphandlingar med sociala hänsyn ska genomföras. Dock är upphandling i sig inget nytt fenomen, men som tidigare forskning lyfter fram råder det generellt sett brist på uppföljning (SOU 2013:12, s. 612).

Det är anmärkningsvärt att denna information om uppföljning saknas i flertalet upphandlingar då uppföljning blir extra viktigt för arbetet med sociala hänsyn i Göteborgs Stad. Detta då det inte går att kontrollera i vilket utsträckning upphandlingarna har bidragit till måluppfyllelse av de prioriterade målen. Dock lever Göteborgs Stad upp till en del inom återkoppling, det vill säga lärandet. Detta genom att Upphandlingsbolaget skapar en form av lärandeprocess då de lyfter fram tidigare upphandlingar på sin hemsida.

6.7 Avslutande kommentarer

Att sociala hänsyn vid offentlig upphandling används som styrmedel i Göteborgs Stad för att nå socialpolitiska mål är ett faktum. Dock används inte sociala hänsyn i den utsträckning som det är möjligt då enbart vissa upphandlande myndigheter faktiskt använder sociala hänsyn vid tjänsteupphandlingar. Dock är det viktigt att ställa sig frågan om maximal användning av sociala hänsyn är målet eller om målet är att man ska använda sociala hänsyn tillsammans med andra styrmedel för att uppnå ett hållbart samhälle.

Bristen på användningen av sociala hänsyn vid tjänsteupphandlingar kan ha olika förklaringar. En central anledning är att sociala hänsyn vid offentlig upphandling är relativt nytt och att tillämpningen av styrmedlet är otydlig. Vidare är den interna styrningen gällande sociala hänsyn är inte fullt utvecklad i Göteborgs Stad. Exempelvis är Upphandlingsbolagets vägledning och styrning gällande sociala hänsyn fortfarande i utvecklingsstadiet då de har ett pilotprojekt som påbörjades så sent som år 2013. Som tidigare forskning lyfter fram leder bristande kunskap

och styrning gällande tillämpningen av sociala hänsyn vid offentlig upphandling till att styrmedlet inte utnyttjas fullt ut. Den bristande användningen av sociala hänsyn kan även förklaras av att de upphandlande myndigheterna har olika förutsättningar att ställa krav på sociala hänsyn. Gemensamt för de upphandlingar där det förekommer obligatoriska krav på sociala hänsyn är att tjänsterna som upphandlas inte kräver någon specialistkunskap hos de personer som är aktuella för anställning, praktik eller arbetsträning. Således är det mer problematiskt för upphandlande myndigheter som upphandlar tjänster där specialistkunskaper krävs att ställa krav på sociala hänsyn.

Vidare går det utifrån vår studie att konstatera att krav på sociala hänsyn inte ställs i form av *tekniska specifikationer*. Detta kan tänkas bero på att kraven då behandlar en viss egenskap hos en vara eller tjänst, vilket troligtvis är mer problematiskt att kontrollera vid upphandling av tjänster än vid upphandling av varor.

Avslutningsvis går det att konstatera att samtliga komponenter som nämnts ovan är viktiga vid intern styrning och vid styrning med sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Då arbetet inom på den strategiska och taktiska nivån påverkar arbetet på den operativa nivån kan vi konstatera att den interna styrningen i Göteborgs Stad trots allt är tillräckligt utvecklad och *samordnad* gällande sociala hänsyn för att bidra till ökad måluppfyllelse av de prioriterade målen. Om upphandlingarna som vi har studerat har genomförts, eller kommer att genomföras, enligt avtalat betyder det att sociala hänsyn vid offentlig upphandling bidrar till en ökad måluppfyllelse av socialpolitiska mål såsom ökad sysselsättning för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden.

7. Slutsats

I denna avslutande del ges en ytterligare återkoppling till uppsatsens utgångspunkt och syfte. Kapitlet avslutas med studiens bidrag till forskningsområdet samt förslag på framtida forskning.

I denna studie har vi studerat den interna styrningen gällande sociala hänsyn vid offentlig upphandling i Göteborgs Stad och undersökt hur sociala hänsyn vid offentlig upphandling används som styrmedel. Detta genom att studera Göteborgs Stads interna styrdokument gällande sociala hänsyn samt tolv stycken tjänsteupphandlingar där de upphandlande myndigheterna har ställt krav på sociala hänsyn.

Precis som tidigare forskning lyfter fram kan vi i denna studie konstatera att opinionen för sociala hänsyn vid offentlig upphandling är stor. Detta går att urskilja på samtliga styrenivåer i Göteborgs Stad. På den strategiska nivån har kommunen ett prioriterat mål gällande sociala hänsyn vid offentlig upphandling, vilket har utvecklats genom åren. I budgeten för år 2014 kvantifierades det prioriterade målet vilket lett till en tydligare inriktning för staden. På den taktiska nivån har Göteborgs Stad utvecklat ett samordnat upphandlingsstöd, i form av Upphandlingsbolaget, som binder samman den interna styrningen gällande sociala hänsyn i staden. Dock är viktigt att komma ihåg att sociala hänsyn som styrmedel är relativt nytt och att arbetet kring sociala hänsyn fortfarande är i utvecklingsfasen. Däremot skapar Upphandlingsbolaget goda förutsättningar för stadens arbete med sociala hänsyn, vilket syns på den operativa nivån då flertalet av stadens upphandlande myndigheter använder sig av sociala hänsyn vid tjänsteupphandlingar för att nå det prioriterade målet gällande sociala hänsyn.

Vi kan i denna studie urskilja att det finns tre olika tillvägagångssätt vid användningen av sociala hänsyn på den operativa nivån. Det går att identifiera att de upphandlande myndigheterna använder sig av ett *hårt*, *medelhårt* eller *mjukt tillvägagångssätt* vid tillämpningen av sociala hänsyn vid offentlig upphandling.

Det *hårda tillvägagångssättet* som återfinns i sju av studiens fall kännetecknas av att den upphandlande myndigheten ställer obligatoriska krav på sociala hänsyn genom *särskilda kontraktsvillkor* eller *tilldelningskriterier*. Kraven på sociala hänsyn blir då bindande, vilket innebär att den valda leverantören måste uppfylla dessa för att kunna fullgöra kontraktet. Detta innebär att *tydliga mål*, *kommunikation* samt *relevant och korrekt information* är grundläggande

komponenter vid detta tillvägagångssätt. I förlängningen bidrar det *hårda tillvägagångssättet* till ökad måluppfyllelse av de prioriterade målen gällande sociala hänsyn och arbetsmarknadsinsatser för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Det *medelhårda tillvägagångssättet* som återfinns i två av studiens fall kännetecknas av att den upphandlande myndigheten ställer obligatoriska krav genom *särskilda kontraktsvillkor* eller *tilldelningskriterier*, alternativt att den upphandlande myndigheten tar hänsyn till att leverantören under de senaste tolv månaderna har anställt en eller flera personer från de prioriterade grupperna. Följaktligen stängs inte dörren för de leverantörer som redan aktivt arbetar med sociala hänsyn. Detta innebär att *tydliga mål* blir en grundläggande komponent även vid detta tillvägagångssätt. Således bidrar även det *medelhårda tillvägagångssättet* till ökad måluppfyllelse av de prioriterade målen gällande sociala hänsyn och arbetsmarknadsinsatser för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Det *mjuka tillvägagångssättet* som återfinns i tre av studiens fall kännetecknas av att kraven på sociala hänsyn ställs i dialogform. Det vill säga att den upphandlande myndigheten för en dialog med samtliga leverantörer om deras möjlighet till att beakta sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Detta innebär att *kommunikation* och *samordning* är två fundamentala komponenter vid detta tillvägagångssätt. Det är svårt att uttala sig om det *mjuka tillvägagångssättet* bidrar till ökad måluppfyllelse av det prioriterade målet gällande arbetsmarknadsinsatser för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Däremot kan det tänkas bidra till en ökad måluppfyllelse av det prioriterade målet gällande sociala hänsyn då det kan skapa ett ökat engagemang hos leverantörerna, vilket i förlängningen kan leda till att de aktivt börjar arbeta med sociala hänsyn.

Vi gör inte anspråk på att vår redogörelse för hur sociala hänsyn används vid offentliga upphandlingar är uttömmande, utan studien behandlar endast specifika fall i Göteborgs Stad. Det kan således finnas fler former av användning av sociala hänsyn utöver de som vi redovisat i vår studie. Det är även viktigt att studiens bidrag till forskningsområdet reduceras och förstås till sociala hänsyn vid offentlig upphandling i en svensk kontext.

Uppsatsens bidrag till forskningsområdet offentlig upphandling är den fördjupade bilden av en kommuns interna styrning gällande sociala hänsyn vid offentlig upphandling och hur sociala hänsyn vid offentlig upphandling används som styrmedel för att nå socialpolitiska mål. I denna studie har vi identifierat vilka komponenter som är essentiella vid intern styrning och vid styrning med sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Denna kunskap kan i förlängningen

användas vid utformningen av upphandlingar där myndigheter och även andra aktörer vill beakta sociala hänsyn.

7.1 Framtida forskning

Forskning inom området offentlig upphandling har en stor utvecklingspotential. Sociala hänsyn vid offentlig upphandling är fortfarande någonting som är relativt nytt, vilket gör att det finns många outforskade områden att studera. Vissa upphandlingar som vi tagit del av har ännu inte genomförts och därför skulle det vara intressant med fortsatta studier i form av uppföljning av dessa. Vidare skulle det vara intressant med fortsatta studier som fokuserar på styrmedlets effekter samt om och hur återkoppling sker. Detta då ett nästa steg i utvecklingen av hållbar offentlig upphandling borde handla om utvärdering och lärande som ett steg mot bättre hållbar upphandling. En sådan studie skulle dels kunna bygga på intervjuer med nyckelaktörer i upphandlingsprocessen för att bilda sig en uppfattning om hur upphandlande myndigheter och leverantörer ser på sociala hänsyn vid offentlig upphandling.

Referenslista

Tryckt litteratur

Ax, Christian; Johansson, Christer; Kullvén, Håkan (2009) *Den nya ekonomistyrningen*, Liber AB, Malmö

Brorström, Björn; Haglund, Anders; Solli, Rolf (2005) *Förvaltningsekonomi*, Studentlitteratur AB, Lund

Bryman, Alan (2008) *Samhällsvetenskapliga metoder*, Liber AB, Malmö

Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena (2012) *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts Juridik AB, Stockholm

Halvorsen, Knut (1992) *Samhällsvetenskapliga metod*, Studentlitteratur AB, Lund

Källström, Anders (1990) *Uppdrag styreffekt - Om kontrollern och ekonomistyrningsprocessen*, Liber AB, Motala

Lindvall, Jan (2011) *Verksamhetsstyrning: från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*, Studentlitteratur AB, Lund

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

Sandberg, Björn & Stureson, Jan (1996) *Visionen om den styrbara kommunen - Ekonomistyrprocess och styreffekter i kommunen*, Liber-Hermods AB, Malmö

Vedung, Evert; Rist, Ray C, Bemelmans-Videc, Marie-Louise (1998) *Carrots, Sticks & Sermons – Policyinstruments & Their Evaluation*,

Interna dokument

Göteborgs Stads budget (2012)

Göteborgs Stads budget (2013)

Göteborgs Stads budget (2014)

Göteborgs Stads upphandlings- och inköspolicy (2012)

Ramavtalsvillkor, Bilaga 1, Städtjänster (2012) Dnr 193/12

Lagar och direktiv

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

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

Publikationer

Ahlberg, Kerstin & Bruun Niklas (2010:3) *Upphandling och arbete i EU*, Svenska institutet för europapolitiska studier, Stockholm

Dalhammar, Carl & Leire, Charlotte (2012) *Miljöanpassad upphandling och innovationsupphandling som styrmedel: En rapport till upphandlingsutredningen*, IIIIEE Report 2012:01

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

Heikkilä, Matti. Kaakinen, Juha. Korpelainen, Niina (2003) *Det nationella utvecklingsprojektet för det sociala området*, Social- och hälsovårdsministeriet, Helsingfors

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Konkurrenceanalyse (2010) *Effektivt offentligt indkøb*

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

Konkurrensverket, Rapport (2012) *Upphandlingsreglerna - en introduktion*.

Konkurrensverket, Rapport (2013:9) *Siffror och fakta om offentlig upphandling - Statistik om upphandlingar som genomförts under 2012*.

Riksrevisionen 2013:19, *Bilaga 1: Utgångspunkter för styrning och uppföljning*

Sjöström, Emma & Frostenson, Magnus (2012) *Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling - en forskningsöversikt*

SOU 2011:73, Upphandlingsutredningen, *På jakt efter den goda affären - analys och*

erfarenheter från den offentliga upphandlingen, Fritze, Stockholm

SOU 2012:32, Upphandlingsutredningen, *Upphandlingsstödet framtid*, Fritze, Stockholm

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

Statskontoret (2013) *Om offentlig sektor. Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*

Stigendal, Lars (2010) *Effektiv styrning. En rapport om system- och processbaserad styrning i offentlig sektor.*

Walker, Helen & Brammer, Stephen (2009) Sustainable procurement in the United Kingdom public sector, *Supply Chain Management: An International Journal*, pp. 128-137

Artiklar

Bolling, A (2011) FN: Sverige bäst på jämställdhet, *Dagens Nyheter*, 2 november

<http://www.dn.se/nyheter/varlden/fn-sverige-bast-pa-jamstalldhet/>

Hämtad 2014-04-17

Hemsidor

Bostads AB Poseidon

http://poseidon.goteborg.se/sv/Om_Poseidon/Foretagsfakta/

Hämtad 2014-05-17

Europaparlamentets hemsida

<http://www.europarl.europa.eu/news/sv/news-room/content/20140110IPR32386/html/Nya-upphandlingsregler-ska-%C3%B6ka-kvalit%C3%A9n-och-ge-mer-valuta-f%C3%B6r-pengarna>

Hämtad 2014-04-08

Göteborgs Hamn AB

<http://goteborgshamn.se/Om-hamnen/>

Hämtad 2014-05-19

Göteborgs Stads hemsida

http://goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/kommunfakta/ekonomi/budget!/ut/p/b1/04_SjzS0sLQ0NzYyMzDQj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOIDDl0CLZwMHQ383S3dDDxDvAPc_Lx9_MI9jIEKIoEKDHAARwNC-v088nNT9XOjciwAT3oxyQ!!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Hämtad 2014-05-19

Konkurrensverkets hemsida

<http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Forskning/Upphandlings%C3%A4mnen.pdf>

Hämtad 2014-04-16

Konkurrensverkets hemsida 1

http://www.konkurrensverket.se/t/SectionStartPage_6244.aspx

Hämtad 2014-04-08

Upphandlingsbolagets hemsida

http://uhb.goteborg.se/foretaget_agardirektiv/

Hämtad 2014-04-15

Upphandlingsbolagets hemsida 1

http://uhb.goteborg.se/for_anbudsgivare_social_hansyn/

Hämtad 2014-05-20

Upphandlingsstöds hemsida

http://www.upphandlingsstod.se/fragor_och_svar

Hämtad 2014-04-18

Personliga källor

Brundin, Tommy; upphandlingschef på Poseidon, Mejlkorrespondens maj 2014

Sagvall, Helena; CSR-samordnare, Upphandlingsbolaget, Mejlkorrespondens april-maj 2014

Wegsjö Sande, Eva; inköpschef på Göteborgs Hamn AB, Mejlkorrespondens maj 2014

Bilaga 1

Tabell 1:1 *Fastighetsbolagsstädning år 2013*

Kort sammanfattning	Uppdraget omfattar daglig städning av kontorslokaler.
Upphandlande myndighet	Förvaltnings AB GöteborgsLokaler
Typ av upphandling	Förnyad konkurrensutsättning
Upphandlingsförfarande	Framgår ej av tillgänglig dokumentation.
Avtalsanvändare	GöteborgsLokaler AB
Avropsvolym	Minimum 15 timmar per vecka.
Tidsperiod upphandling	År 2013
Tidsperiod avtal	2014-01-01 till 2015-12-31 Kan förlängas med 12 månader. Ytterligare förlängning möjlig om ramavtalet förlängs.
Utvärderingsgrund	Lägsta priset Den anbudsgivare som uppfyller kvalificeringskraven och har lägst pris per kalendermånad kommer att antas.
Krav på sociala hänsyn ställdes genom	Särskilda kontraktsvillkor
Precisering av sociala hänsyn	Minst 1 person ska vara projektanställd, minst 6 månader av avtalstiden. <i>“Rekryteringen skall följa de mål som Göteborgs Stad har gällande sociala hänsyn”</i> (Anbudsinbjudan s.1)
Samordning	Enligt ramavtalet samarbetar Upphandlingsbolaget och Skatteverket Göteborg vilket underlättar för Upphandlingsbolaget att begära ut uppgifter om leverantörer och dess underleverantörer.
Uppföljning	Enligt ramavtalet ska uppföljning ske minst en gång per år och leverantören ska medverka till att detta uppnås. Detta innefattar uppföljning av leverantörens arbete med sociala hänsyn (Ramavtal s. 4). <i>“Uppföljning av respektive städuppdrag sker gemensamt mellan beställare och leverantör. Leverantören, gemensamt med respektive beställare, tar initiativ till överenskommet antal uppföljningsmöten per år. Det förutsätts att leverantören, i samverkan med respektive beställare, tar initiativ till och verkar för utveckling och effektivisering av uppdraget i syfte att åstadkomma ökad kvalitet”</i> (Kravspecifikation - Fastighetsbolagsstädning s.3).
Övrigt	Utöver vad som framgår i detta underavtal gäller avtalsvillkoren i ramavtal “Fastighetsbolagsstädning”.

Tabell 1:2 *Fastighetsbolagsstädning år 2014*

Kort sammanfattning	Uppdraget omfattar inomhusstädning av fastigheter tillhörande Förvaltning AB GöteborgsLokaler avseende trapphus, köpcentrum med mera.
Upphandlande myndighet	Förvaltnings AB GöteborgsLokaler
Typ av upphandling	Förnyad konkurrensutsättning
Upphandlingsförfarande	Framgår ej av tillgänglig dokumentation.
Avtalsanvändare	GöteborgsLokaler AB
Avropsvolym	Framgår ej av tillgänglig dokumentation.
Tidsperiod upphandling	År 2014
Tidsperiod avtal	2014-04-01 till 2015-03-31 Kan förlängas med 2 år, 1 år i taget. Ytterligare förlängning möjlig om ramavtalet förlängs.
Utvärderingsgrund	Lägsta priset Den anbudsgivare som uppfyller kvalificeringskraven och har lägst pris per kalendermånad kommer att antas.
Krav på sociala hänsyn ställdes genom	Särskilda kontraktsvillkor
Precisering av sociala hänsyn	Minst 1 person ska vara projektanställd, minst 6 månader av avtalsperioden <i>“Rekryteringen skall följa de mål som Göteborgs Stad har gällande sociala hänsyn”</i> (Anbudsinbjudan s.1)
Samordning	Ett samarbete ska ske mellan leverantören och Arbetsförmedlingen, där Arbetsförmedlingen ska hjälpa till med att ta fram personer som kan tänkas bli projektanställda av leverantören.
Uppföljning	Enligt ramavtalet ska uppföljning ske minst en gång per år och leverantören ska medverka till att detta uppnås. Detta innefattar uppföljning av leverantörens arbete med sociala hänsyn (Ramavtal s. 4). <i>“Uppföljning av respektive städuppdrag sker gemensamt mellan beställare och leverantör. Leverantören, gemensamt med respektive beställare, tar initiativ till överenskommet antal uppföljningsmöten per år. Det förutsätts att leverantören, i samverkan med respektive beställare, tar initiativ till och verkar för utveckling och effektivisering av uppdraget i syfte att åstadkomma ökad kvalitet”</i> (Kravspecifikation - Fastighetsbolagsstädning s.3).
Övrigt	Utöver vad som framgår i detta underavtal gäller avtalsvillkoren i ramavtal “Fastighetsbolagsstädning”.

Tabell 1:3 *Fastighetsbolagsstädning för distrikt Nordost*

Kort sammanfattning	Uppdraget omfattar städning av alla gemensamma utrymmen såsom trapphus, källargångar, tvättstugor, vindsutrymmen, distriktskontor med mera.
Upphandlande myndighet	Familjebostäder i Göteborg AB
Typ av upphandling	Förnyad konkurrensutsättning
Upphandlingsförfarande	Framgår ej av tillgänglig dokumentation.
Avtalsanvändare	Familjebostäder i Göteborg AB, Göteborgs Kyrkogårdsförvaltning, Göteborgsregionens Kommunalförbund Gårda och Räddningstjänsten StorGöteborg
Avropsvolym	Ca 40 timmar i veckan
Tidsperiod upphandling	År 2013
Tidsperiod avtal	2013-10-01 till 2015-09-30 Kan förlängas med 2 år, 1 år åt gången.
Utvärderingsgrund	Lägsta priset Kvalificeringskraven måste vara uppfyllda
Krav på sociala hänsyn ställdes genom	Särskilda kontraktsvillkor
Precisering av sociala hänsyn	70 % av arbetstagarna för uppdraget ska vara bland Familjebostädernas hyresgäster i Bergsjön. Detta då man vill skapa fler arbetstillfällen för Familjebostädernas hyresgäster i ett område där nivån av förvärvsarbete ligger under stadens snitt. Totalt omfattar uppdraget tio personer.
Samordning	Familjebostäder vill gärna vara delaktiga i urvalsprocessen av personal, dock ansvarar leverantören för rekryteringen. Familjebostäder erbjuder sig att annonsera och sprida information bland sina hyresgäster. Enligt ramavtalet samarbetar Upphandlingsbolaget och Skatteverket Göteborg vilket underlättar för Upphandlingsbolaget att begära ut uppgifter om leverantörer och dess underleverantörer.
Uppföljning	Första uppföljning ska bokas tre månader efter avtalsperiodens start. Uppföljning kommer att ske av respektive förvaltare inom de olika områdena för Familjebostäder. Uppföljningen avser att säkerställa att avtalets delar följs, att kravet på sociala hänsyn följs samt säkerställa kvalitén. Enligt ramavtalet ska uppföljning ske minst en gång per år och leverantören ska medverka till att detta uppnås. Detta innefattar uppföljning av leverantörens arbete med sociala hänsyn. <i>“Uppföljning av respektive städuppdrag sker gemensamt mellan beställare och leverantör. Leverantören, gemensamt med respektive beställare, tar initiativ till överenskommet antal uppföljningsmöten per år. Det förutsätts att leverantören, i samverkan med respektive beställare, tar initiativ till och verkar för utveckling och effektivisering av uppdraget i syfte att åstadkomma ökad kvalitet”</i> (Kravspecifikation - Fastighetsbolagsstädning s.3).
Övrigt	<i>“Som ett led i Göteborgs Stads arbete med det prioriterade målet skall leverantörer av tjänster till Göteborgs Stad redogöra för hur de arbetar med sociala hänsyn inom sin verksamhet”</i> (Bilaga 1, Ramavtalsvillkor s. 4)

Tabell 1:4 Hemtjänst för brukare med finska som modersmål

Kort sammanfattning	Uppdraget omfattar hemtjänst för brukare med finska som modersmål. Hemtjänsten ska utföras av tvåspråkig personal.
Upphandlande myndighet	Göteborgs Stads Upphandlings AB
Typ av upphandling	Ramavtal
Upphandlingsförfarande	Förenklat förfarande
Avtalsanvändare	Stadsdelsförvaltning Västra Göteborg
Avropsvolym	Ca 3800 timmar per år
Tidsperiod upphandling	År 2012
Tidsperiod avtal	2012-10-01 till 2014-09-30
Utvärderingsgrund	Lägsta priset Under förutsättning att inkomna anbud uppfyller formell kontroll och kvalificeringskrav
Krav på sociala hänsyn ställdes genom	Särskilda kontraktvillkor
Precisering av sociala hänsyn	Leverantören ska anställa en/ flera personer som kommer från arbetslöshet eller bidragsberoende eller har under de senaste 12 månaderna redan anställt en/ flera personer som kommer från arbetslöshet eller bidragsberoende. Kravet behöver dock inte uppfyllas av leverantören förrän uppdraget ska utföras. Anställningen av dessa personer ska påbörjas senast 8 veckor efter avtalsstart.
Samordning	Göteborgs Stad, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten samverkar för att kontrollera att inga oseriösa leverantörer förekommer i stadens ramavtal.
Uppföljning	Göteborgs Stad, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten ska göra löpande kontroller av leverantörer och underleverantörer.
Övrigt	<i>“För att så långt som möjligt säkerställa att alla får tillgång till likvärdig information kommer frågor som ställs, förutsatt att dessa berör principiellt viktiga områden, att besvaras skriftligt till samtliga som begärt ut anbudshandlingar” (Anbudsinbjudan s.3)</i>

Tabell 1:5 *Konsulttjänster avseende strategisk destinationsutveckling*

Kort sammanfattning	Uppdraget omfattar en utveckling av besöksnäringen i området Nordost, vilket syftar till att göra området mer attraktivt att bo och verka i samt skapa nya arbetstillfällen.
Upphandlande myndighet	Utveckling Nordost AB
Typ av upphandling	Ramavtal
Upphandlingsförfarande	Förenklat förfarande
Avtalsanvändare	Utveckling Nordost AB, SDF Angered, SDF Östra Göteborg, Business Region Göteborg, lokalförvaltningen, park- och naturförvaltningen och trafikkontoret
Avropsvolym	Ca 600-800 timmar.
Tidsperiod upphandling	År 2012
Tidsperiod avtal	2012-08-01 till 2013-12-31 Kan förlängas med max 2 år.
Utvärderingsgrund	Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet med hänsyn till specificerade utvärderingskriterier
Krav på sociala hänsyn ställdes genom	Specificerade tilldelningskriterier (benämner det själva som Särskilda kontraktsvillkor)
Precisering av sociala hänsyn	Leverantören ska anställa 1 person som står långt ifrån arbetsmarknaden under hela avtalsperioden.
Samordning	Arbetsförmedlingen Angered ska genom en kravprofil från Utveckling Nordost AB ta fram ett urval av personer och presentera dessa för leverantören.
Uppföljning	Leverantören ska medverka till att avtalsuppföljning sker minst en gång per år om inte annat bestäms. Göteborgs Stad, Kunskapscentrum, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten samverkar för kontroll av leverantörer och underleverantörer för att undvika oseriösa sådana. Arbetsförmedlingen Angered ansvarar för uppföljning och utvärdering av rekryteringen. Detta görs löpande i samarbete med beställaren och leverantören.
Övrigt	Upphandlingen gjordes mellan åren 2011-2013 då Utveckling Nordost AB var projektledare för ett av Sveriges största EU-projekt inom stadsutveckling.

Tabell 1:6 *Inhyrning av mobilkranar med förare*

Kort sammanfattning	Uppdraget omfattar inhyrning av mobilkranar. Upphandlingen är en samordning av fler bolag som använder sig av mobilkranar där Gryaab AB står som administratör för upphandlingen.
Upphandlande myndighet	Gryaab AB
Typ av upphandling	Ramavtal
Upphandlingsförfarande	Förenklat förfarande
Avtalsanvändare	Gryaab AB, Göteborgs Hamn AB, Renova AB och dess dotterbolag Renova Miljö AB
Avropsvolym	Inga volymer garanteras av beställaren
Tidsperiod upphandling	År 2014
Tidsperiod avtal	2014-04-01 till 2016-03-31 Kan förlängas med 2 år, 1 år åt gången
Utvärderingsgrund	Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet Fördelning enligt följande: Pris 70 % Kravspecifikation 30 %
Krav på sociala hänsyn ställdes genom	Specificerade tilldelningskriterier (läs kravspecifikation)
Precisering av sociala hänsyn	<i>"Gryaab, Göteborgs Hamn och Renova förbehåller sig rätten att ta upp diskussioner med blivande avtalsleverantörer om möjligheterna till ett samarbete för att nå de prioriterade målen, genom exempelvis anställningsförberedande insatser med utbildningsinslag till en avlönad anställning"</i> (Förfrågningsunderlag s. 9) <i>"Samtliga ska-krav är obligatoriska"</i> (Förfrågningsunderlag s. 7)
Samordning	Denna upphandling är en samordnad upphandling mellan Gryaab AB, Göteborgs Hamn AB samt Renova AB med dotterbolag.
Uppföljning	<i>"Göteborgs Stad kommer under avtalsperioden kontinuerligt att följa utvecklingen av leverantörens arbete med social hänsyn i sin verksamhet"</i> (Förfrågningsunderlag s. 9)
Övrigt	<i>"Frågor med anledning av förfrågningsunderlaget [...] ska skriftligen ställas till beställaren senast 10 dagar före anbudsstopp. Beställaren lämnar lika och skriftliga svar till alla anbudsgivare [...]"</i> (Förfrågningsunderlag s. 4)

Tabell 1:7 *Måleri, hantverkstjänster och entreprenad*

Kort sammanfattning	Uppdraget omfattar enklare måleriarbeten och syftar till att skapa sysselsättning för arbetslösa ungdomar i åldern 18-25 år bosatta i Gärdsten.
Upphandlande myndighet	Gårdstensbostäder AB
Typ av upphandling	Förnyad konkurrensutsättning
Upphandlingsförfarande	Framgår ej av tillgänglig dokumentation.
Avtalsanvändare	Gårdstensbostäder AB
Avropsvolym	Ca 1560 timmar
Tidsperiod upphandling	År 2014
Tidsperiod avtal	Vår/sommar år 2014
Utvärderingsgrund	Lägsta priset
Krav på sociala hänsyn ställdes genom	Obligatoriska krav (särskilda kontraktsvillkor)
Precisering av sociala hänsyn	Leverantören ska anställa 3 arbetslösa ungdomar i åldern 18-25 år. Anställningstiden ska vara 3 månader på heltid, sammantaget 520 timmar per person. Leverantören ska även anställa en arbetsledare från Galaxen som handleder arbetet med ungdomarna. Anställningstiden ska vara 3 månader på heltid, sammantaget 520 timmar.
Samordning	Målerimästarna kommer att försöka finna en lämplig person med målar- och handledarbakgrund från Galaxen. Om rätt person finns kommer denne att projektanställas som handledare av den framtida leverantören.
Uppföljning	<i>“Efter kontraktets utgång kommer en utvärdering äga rum där förutsättningarna för projektets utveckling ses över” (Avropsförfrågan s. 3)</i> <i>“Ambitionen är att dra lärdomar från projektet och i den efterföljande utvärderingen se över förutsättningarna för att utveckla det” (Bilaga 1)</i>
Övrigt	Uppdraget, som är ett pilotprojekt, har tillkommit genom samverkan mellan Gårdstensbostäder AB och Målarmästarna. <i>“Gårdstensbostädernas uppdrag är [...] att skapa en god socioekonomisk trygg grund för hyresgästerna. Ett led i det är att använda den offentliga upphandlingen för att främja social integration och sysselsättningsmöjligheter i Gärdsten” (Avropsförfrågan s.1)</i>

Tabell 1:8 *Postförmedlingstjänster*

Kort sammanfattning	Uppdraget omfattar postförmedlingstjänster gällande tjänstekategori A-G, vilket innefattar osorterad post (A&B-post), sorterad post (A&B-post), utrikespost (A&B-post), direktreklam med mera.
Upphandlande myndighet	Göteborgs Stads Upphandlings AB
Typ av upphandling	Ramavtal
Upphandlingsförfarande	Öppet förfarande
Avtalsanvändare	Göteborgs Stad och 19 stycken andra aktörer
Avropsvolym	totalt ca 200 000 000 SEK
Tidsperiod upphandling	År 2013/2014
Tidsperiod avtal	Planerad start 2014-06-01 <i>"Parterna ska gemensamt komma överens som en bindande tidsplan och/eller tidpunkt för Uppdragets start och slutförande"</i> (Förfrågningsunderlag s. 26)
Utvärderingsgrund	Lägsta priset <i>"Det/de anbud som uppfyller kvalificeringskraven och har lägst utvärderingsvärde kommer att antas"</i> (Förfrågningsunderlag s. 23)
Krav på sociala hänsyn ställdes genom	Särskilda kontraktsvillkor
Precisering av sociala hänsyn	<u>Gällande tjänstekategori A</u> (osorterad A&B-post) ställdes sociala hänsyn som ett ska-krav som leverantören måste uppfylla (senast 6 veckor efter det att avtalet trätt i kraft). Leverantören måste anställa 3 personer, allmän visstidsanställning i högst 2 år upp till 100 %. Dessutom behövde leverantörerna, i sitt anbud, bifoga en beskrivning av deras nuvarande arbete med sociala hänsyn. <u>Gällande tjänstekategori B-G</u> (sorterad A&B-post, utrikespost, paketförsändelser m.fl) ställdes inget bindande krav på sociala hänsyn. Däremot ska leverantören på begäran kunna uppvisa en beskrivning av sitt nuvarande arbete med sociala hänsyn. Göteborgs Stad förbehöll sig rätten att starta en diskussion med framtida leverantörer om möjligheterna till ett samarbete för att nå det prioriterade målet, genom exempelvis anställningsförberedande insatser. Anledningen till att sociala hänsyn endast ställdes som ska-krav gällande tjänstekategori A är att det inte ansågs proportionerligt att ställa krav på anställning, praktik eller liknande vid tjänstekategori B-G då dessa kategorier omsätter ett lägre belopp pengar alternativt att det inte fanns en tydlig affär att ställa krav emot.
Samordning	Arbetsmarknadsverksamheten på Västra Hisingen kommer tillsammans med Arbetsförmedlingen att förse den framtida leverantören (för tjänstekategori A) med de personer som kommer att bli aktuella för anställning i samband med uppdraget. <i>"Leverantören ska vid Uppdragets utförande samarbeta med Beställarens personal och eventuella andra involverade aktörer"</i> (Förfrågningsunderlag s. 27)
Uppföljning	Under avtalsperioden kommer det att ske en kontinuerlig uppföljning av leverantörernas arbete med sociala hänsyn i sin verksamhet, vilket kommer att gälla alla tjänster som upphandlas. Avtalsuppföljning ska ske minst en gång per år om inget annat bestäms. Göteborgs Stad och Upphandlingsbolaget ska även bedriva kontinuerlig uppföljning och kontroll av leverantörer och underleverantörer för att motverka att oseriösa aktörer förekommer i stadens ramavtal. <i>"Leverantören ska löpande och på de tider Beställaren bestämmer avge rapporter över de Resultat som framkommer"</i> (Förfrågningsunderlag s. 27)
Övrigt	Under anbudstiden kommer Arbetsmarknadsverksamheten på Västra Hisingen att finnas tillgänglig för att bidra med information gällande olika anställningsformer och stödfunktioner till leverantören (för tjänstekategori A). Enheten kommer även att finnas där som ett stöd i uppstartsfasen och under hela avtalsperioden.

Tabell 1:9 Växtarrangemang och växtskötsel-service

Kort sammanfattning	Uppdraget omfattar köp, hyra och skötsel-service av växtarrangemang för inomhusbruk för leverans året runt.
Upphandlande myndighet	Göteborgs Stads Upphandlings AB
Typ av upphandling	Ramavtal
Typ av upphandlingsförfarande	Förenklat förfarande
Avtals-användare	Göteborgs Stad och 14 stycken andra aktörer
Avropsvolym	totalt ca 8 000 000 SEK
Tidsperiod upphandling	År 2013
Tidsperiod avtal	Planerad 2014-04-01 till 2016-03-31. Förlängning kan ske med en maxgräns på 4 år med max 24 månaders förlängning åt gången. <i>"Parterna ska gemensamt komma överens om en bindande tidsplan och/eller tidpunkt för Uppdragets start och slutförande"</i> (Förfrågningsunderlag s. 18)
Utvärderingsgrund	Lägsta priset Med förutsättning att inkomna anbud uppfyller kvalificeringskraven.
Krav på sociala hänsyn ställdes genom	Särskilda kontraktsvillkor
Precisering av sociala hänsyn	<i>"Leverantören ska, under avtalsperioden, ta emot 2 personer/år på arbetsträning om vardera 100 timmar. Målgruppen är arbetslösa personer med helt eller delvis försörjningsstöd och dokumenterad förmåga att tillgodogöra sig insatsen".</i> (Förfrågningsunderlag s. 7)
Samordning	Fortlöpande kontroller sker i samarbete med Kunskapscentrum för att identifiera otillbörligheter i upphandlingar.
Uppföljning	Leverantören ska medverka till att avtalsuppföljning sker minst en gång per år. Fortlöpande kontroller av leverantörer och dess underleverantörer kommer att göras under hela avtalsperioden och omfattar alla krav som ställts på leverantören. Göteborgs Stad och Upphandlingsbolaget arbetar ständigt med att säkerställa att oseriösa leverantörer inte förekommer i stadens avtal.
Övrigt	<i>"Leverantörens förbinder sig att kostnadsfritt medverka på ett eller flera informationsmöten för att informera Beställarna om avtalet"</i> (Förfrågningsunderlag s. 18)

Tabell 1:10 *Yttre skötsel*

Kort sammanfattning	Uppdraget omfattar yttre skötsel samt enklare fastighetsunderhåll av Göteborg Energi AB:s fastigheter.
Upphandlande myndighet	Göteborg Energi
Typ av upphandling	Ramavtal
Typ av upphandlingsförfarande	Förhandlat förfarande
Avtals-användare	Göteborg Energi och 10 stycken dotterbolag som bland annat är Göteborg Energi DinEl AB och Falbygdens Energi Nät AB.
Avropsvolym	totalt ca 6 000 000 SEK
Tidsperiod upphandling	År 2013/2014
Tidsperiod avtal	2014-04-15 till 2018-03-31 Möjlighet till 3 års förlängning.
Utvärderingsgrund	Det framgår ej av tillgänglig dokumentation vilken typ av utvärderingsgrund som valts. Dock framgår det av förfrågningsunderlaget att Göteborg Energi AB enbart kommer att utvärdera de anbud som uppfyller ställda krav.
Krav på sociala hänsyn ställdes genom	Framgår ej av tillgänglig dokumentation.
Precisering av sociala hänsyn	<i>“Göteborg Energi AB förbehåller sig rätten att i anbudsfasen ställa krav på att leverantören åtar sig att inom uppdragets utförande sysselsätta en/flera långtidsarbetslös(a) person(er) under viss tid av uppdraget”. (Förfrågningsunderlag s. 9)</i>
Samordning	Framgår ej av tillgänglig dokumentation.
Uppföljning	Framgår ej av tillgänglig dokumentation.
Övrigt	<i>“Om anbudssökanden upplever underlaget för anbudansökan som oklart eller otydligt i något avseende är det viktigt att beställaren kontaktas så att missförstånd kan undvikas” (Förfrågningsunderlag s. 6)</i>