

**Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT/14]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Sanna Eklund

Handledare: Kerstin Bartholdsson

Examinator: Stig Montin

# **Den jämställda upphandlingen – utopi eller verklighet?**

En studie om förutsättningar för att integrera jämställdhetsmål i den kommunala offentliga upphandlingen.

## Förord

Jag vill börja med att tacka alla som har medverkat till att jag har kunnat skriva denna uppsats. Tack till alla tio personer som har ställt upp på intervjuer och bidragit med information till studien på andra sätt. Utan er samarbetsvilja och goda inställning hade inte uppsatsen varit möjlig. Jag vill också tacka min handledare Kerstin Bartholdsson. Du har förmågan att bidra med engagemang samtidigt som du är ärlig och kan ge konkret kritik när det behövs. Tack!

Sanna, Göteborg 16 maj 2014

# Sammanfattning

Offentlig upphandling är ett område som numera regleras av EU-direktiv. Direktiven bygger på principer som har till syfte att stärka den europeiska inre marknaden och säkerställa fri konkurrens inom unionen. Alla upphandlande myndigheter i Sverige lyder under den svenska Lagen om offentlig upphandling (LOU) som är en direkt tillämpning av EU:s direktiv.

Offentliga organisationer påverkas av trender i omvärlden som de måste ta till sig för att uppnå legitimitet. Idéer som ryms inom begreppet New Public Management är exempel på sådana trender och de grundas i att organisationer inom offentlig sektor ska bli mer effektiva genom att ta till sig marknadsmässiga sätt att arbeta. Under senare år har kraven växt på att upphandlande myndigheter inte bara ska ta ekonomiska hänsyn utan även inkludera sociala krav i sina upphandling. Begreppet *sociala hänsyn* har etablerats, men det finns ingen entydig definition av begreppet. Enligt EU-kommissionen innefattas i begreppet olika typer av åtgärder för att nå sociala mål. En aspekt av sociala hänsyn som har uppmärksammats av EU-kommissionen är jämställdhetskrav. (EU-kommissionen 2011) Jämställdhetsmål en är typ av sociala mål och jämställdhetsintegrering är den metod som ska användas i alla offentliga verksamheter för att nå målen. Sveriges kommuner och landsting (2012) har uppmärksammat att jämställdhetsmålen har halkat efter inom den kommunala offentliga upphandlingen. Det borde vara självklart att integrera jämställdhet i offentlig upphandling med hänsyn till de omfattande jämställdhetsmål som finns inom EU, i den svenska lagstiftningen och på lokal nivå. Syftet med uppsatsen är att utreda vilka förutsättningar som finns för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling i några utvalda kommuner. Det övergripande problemet handlar om *vad som skulle krävas för att jämställdhet ska integreras inom offentlig upphandling*.

I tidigare forskning kring sociala hänsyn framkom *externa* och *interna* förutsättningar som behöver finnas i offentliga organisationer för att de ska ta sociala hänsyn i upphandlingar. I teorier kring målstyrning och måluppfyllelse trädde ytterligare förutsättningar fram för att visionära mål ska ha chans att uppfyllas. Det finns risk att just jämställdhetsmål prioriteras ned och särkopplas från organisationers verksamhet om de inte lyckas bli integrerade i den dagliga verksamheten. De externa och interna förutsättningarna kombinerades och ett eget analysverktyg skapades i denna uppsats som bygger på följande kategorier: *externa styrdokument, politisk vilja, organisatorisk placering, kunskap och information, lokala mål och anpassning* och *lokala ekonomiska förutsättningar*.

Fem kommuner valdes ut som studieobjekt och i varje kommun intervjuades en person från den centrala upphandlingsenheten och en person som arbetar med jämställdhetsintegrering utifrån ett verksamhetsperspektiv. Tillsammans gav personerna en tydlig bild av kommunernas arbete med jämställdhet inom offentlig upphandling. Metoden som användes var en kombination av textanalys och samtalsintervjuer. För att studera vilka förutsättningar de externa styrdokument utgjorde letade jag efter information om jämställdhet och upphandling i bland andra EU:s styrdokument och LOU. Även kommunernas styrdokument gick igenom för att avgöra hur den politiska viljan såg ut i kommunerna. De återstående kategorierna krävde samtalsintervjuer för att kunna utredas.

Resultaten visar att många av de problem som representanterna i kommunerna själva upplever med att integrera jämställdhet återfinns inom de uppställda kategorierna. De externa styrdokument utgör både möjligheter och hinder för kommunerna. Jämställdhet finns med som en

aspekt av sociala hänsyn i exempelvis EU-kommissionens skrift kring ämnet från 2011.<sup>1</sup> Men styrdokumentet där jämställdhet inom upphandling ingår är inte tvingande och därför kan lokala aktörer bortprioritera jämställdhetsmålen. I de flesta kommunerna upplevdes en avsaknad av politisk vilja att prioritera jämställdhet inom offentlig upphandling. Majoriteten av kommunerna hade enbart fokuserat på sysselsättningsåtgärder inom begreppet sociala hänsyn. Ett annat problem var att det ofta fanns lösa kopplingar mellan jämställdhetsarbetet i kommunen och upphandlingsverksamheterna. De flesta upphandlare hade svårt att se hur de jämställdhetspolitiska målen skulle kunna konkretiseras inom just deras verksamhet. Kunskapen och informationen var även de bristfälliga då de flesta upphandlare inte var medvetna om kommunens jämställdhetsmål. Ingen informationsspridning fanns kommunerna emellan kring hur jämställdhetskrav kan ställas i upphandlingar.

Uppsatsens försöker övergripande svara på *vad som skulle krävas för att integrera jämställdhet inom offentlig upphandling*. Flera slutsatser kan dras efter analysen av kommunernas externa och interna förutsättningar. Det skulle kunna framgå tydligare i de externa styrdokumentet att jämställdhet ingår i sociala hänsyn. LOU är fattig på information om vad sociala hänsyn betyder och här skulle det gå att definiera begreppet ytterligare. I de flesta kommuner skulle ett tydliggörande vara gynnsamt att jämställdhet inom offentlig upphandling är ett prioriterat mål. De lösa kopplingar mellan jämställdhetsmål och upphandlingsverksamheterna som återfanns skulle kunna motverkas av ett tätare samarbete mellan personer som arbetar med jämställdhetsintegrering och upphandlare. Ett bättre samarbete skulle även vara fördelaktigt för att öka kunskapen om jämställdhetsfrågor hos upphandlare. Avgörande är att upphandlare får en ökad kunskap kring hur jämställdhetsmålen kan konkretiseras i deras verksamhet.

En kommun sticker ut som ett gott exempel då arbetet med jämställdhet inom offentlig upphandling har kommit längre där än i andra kommuner. I kommunen återfinns mer gynnsamma förutsättningar inom alla nämnda kategorier än i de andra kommunerna, vilket stärker de teoretiska utgångspunkterna. I kommunen verkar finnas en förändringsbenägen kultur vilket öppnar upp för möjligheten att organisationskultur kan utgöra en framgångsfaktor för jämställdhetsintegrering i offentlig upphandling.

**Nyckelord:** offentlig upphandling, hållbar upphandling, sociala hänsyn, jämställdhetsintegrering, målstyrning

---

<sup>1</sup> EU-kommissionen (2011) *Socialt ansvarsfull upphandling*

# Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1 EU och offentlig upphandling .....	1
1.2 Sverige och offentlig upphandling .....	2
1.3 Offentlig upphandling och olika kravställare .....	3
1.3.1 Krav på marknadsmässighet .....	3
1.3.2 Krav på sociala hänsyn .....	3
1.4 Jämställdhet- en aspekt av sociala hänsyn .....	4
2. Vad är problemet?.....	6
2.1 Problembeskrivning.....	6
2.2 Syfte och frågeställningar .....	7
3. Tidigare forskning .....	8
3.1 Sociala hänsyn i praktiken .....	8
3.2 Sociala hänsyn som medel för att nå politiska mål .....	9
3.3 Jämställdhetsmål inom offentlig upphandling .....	11
4. Teoretiskt ramverk .....	13
4.1 Institutionella krav och nya trender .....	13
4.2 Målstyrning.....	14
4.2.1 Från government till governance .....	14
4.2.2 Målstyrningens problem .....	14
4.2.3 Jämställdhetsmål och lösa kopplingar .....	15
4.3 Förutsättningar för politisk måluppfyllelse .....	16
4.4 Teoretiskt analysverktyg.....	17
5. Metod och material.....	18
5.1 Val av metod.....	19
5.2 Urval av kommuner .....	20
5.3 Kommunernas anonymitet.....	21
5.4 Tillvägagångssätt .....	22
5.5 Validitet och reliabilitet .....	23
5.6 Avgränsningar .....	23
5.7 Analysverktyg .....	24
5.7.1 Operationaliseringar av begrepp .....	24
5.7.2 Metodologiskt analysverktyg .....	26
Tabell 1: Analysverktyg.....	27
5.8 Upplägg.....	27
6. Externa styrdokument för jämställdhetsintegrering i offentlig upphandling .....	28

6.1 EU-direktiv och vägledning.....	28
6.2 Lagen om offentlig upphandling .....	30
6.3 Diskrimineringslagen .....	30
6.4 CEMR- deklARATIONEN.....	31
6.5 Sveriges kommuner och landstings <i>Upphandling för jämställdhet</i> .....	32
Tabell 2: Externa styrdokument .....	34
<b>7. Kommunernas interna förutsättningar .....</b>	<b>35</b>
<b>7.1 Kommun A.....</b>	<b>35</b>
7.1.1 Politisk vilja.....	35
7.1.2 Organisatorisk placering .....	36
7.1.3 Kunskap och information.....	36
7.1.4 Lokala mål och anpassning.....	37
7.1.5 Lokala ekonomiska förutsättningar.....	38
Tabell 3: Interna förutsättningar i Kommun A.....	38
7.1.6 Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet enligt intervjupersonerna?.....	39
<b>7.2 Kommun B.....</b>	<b>40</b>
7.2.1 Politisk vilja.....	40
7.2.2 Organisatorisk placering .....	41
7.2.3 Kunskap och information.....	41
7.2.4 Lokala mål och anpassning.....	42
7.2.5 Lokala ekonomiska förutsättningar.....	42
Tabell 4: Interna förutsättningar i Kommun B.....	43
7.2.6 Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet enligt intervjupersonerna?.....	43
<b>7.3 Kommun C.....</b>	<b>44</b>
7.3.1 Politisk vilja.....	44
7.3.2 Organisatorisk placering .....	45
7.3.3 Kunskap och information.....	45
7.3.4 Lokala mål och anpassning.....	47
7.3.5 Lokala ekonomiska förutsättningar.....	48
Tabell 5: Interna förutsättningar i Kommun C.....	48
7.3.6 Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet enligt intervjupersonerna?.....	49
<b>7.4 Kommun D .....</b>	<b>50</b>
7.4.1 Politisk vilja.....	50
7.4.2 Organisatorisk placering .....	51
7.4.3 Kunskap och information.....	51
7.4.4 Lokala mål och anpassning.....	53
7.4.5 Lokala ekonomiska förutsättningar.....	54
Tabell 6: Interna förutsättningar i Kommun D .....	55

7.4.6 Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet enligt intervjupersonerna? .....	56
<b>7.5 Kommun E</b> .....	<b>57</b>
7.5.1 Politisk vilja .....	57
7.5.2 Organisatorisk placering .....	58
7.5.3 Kunskap och information.....	58
7.5.4 Lokala mål och anpassning.....	59
7.5.5 Lokala ekonomiska förutsättningar.....	60
Tabell 7: Interna förutsättningar i Kommun E.....	61
7.5.6 Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet enligt intervjupersonerna? .....	62
<b>8. Analys</b> .....	<b>63</b>
8.1 Vilka externa förutsättningar finns för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling? .....	63
8.2 Vilka interna förutsättningar finns i kommunerna för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling? .....	65
Tabell 8: Interna förutsättningar i kommunerna.....	70
<b>9. Slutsatser</b> .....	<b>72</b>
9.1 Vilka slutsatser kan dras utifrån kommunernas externa och interna förutsättningar för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling? .....	72
9.2 Förslag till vidare forskning.....	76
<b>10. Källförteckning</b> .....	<b>77</b>
<b>Bilaga: Intervjuguide</b> .....	<b>81</b>

# 1. Inledning

*I det inledande kapitlet ges en bakgrund till området offentlig upphandling och en del av de krav presenteras som offentliga organisationer har att anpassa sig till när de upphandlar. I slutet av kapitlet skrivs om jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling vilket mynnar ut i uppsatsens problemformulering.*

Den offentliga sektorns särprägel gör att det behövs särskild lagstiftning gällande offentlig upphandling. Grundläggande är att offentliga medel ska användas på bästa sätt. Det finns också principer inom offentlig upphandling som synliggör vikten av att det offentliga även ska gynna konkurrensen och bidra till att skapa en stark marknad. Sedan Sverige gick med i den Europeiska unionen (EU) ska all offentlig upphandling i landet följa principer som formats inom EU. Principerna bygger på idén om en fri inre marknad och fri rörlighet inom unionen. EU:s inblandning inom detta område har sin grund i att det i allra möjligaste mån ska finnas förutsättningar för den inre marknaden att växa. Upphandlande myndigheter<sup>2</sup> ska exempelvis där det är möjligt, ge samma chans till internationella företag som lokala att konkurrera på marknaden. (Ahlberg & Bruun 2010)

## 1.1 EU och offentlig upphandling

EU-regleringen avseende offentlig upphandling är omfattande och komplex. Det finns ett omfattande direktiv från 2004 som brukar kallas det ”klassiska direktivet”. Direktivet reglerar upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader. (2004/18/EG) Följande fem principer är grundläggande:

- *Principen om icke-diskriminering.* En upphandlande myndighet får inte gynna en inhemsk anbudsgivare exempelvis genom att utforma ett förfrågningsunderlag som internationella aktörer har svårare att förstå. Det är förbjudet att på något sätt ägna sig åt diskriminering utifrån nationalitet. Det spelar ingen roll huruvida myndigheten som upphandlar förväntar sig utrikes anbud.

- *Principen om likabehandling.* Alla anbudsgivare ska ha lika förutsättningar att lägga anbud. Ingen leverantör får ges varken fördelar eller nackdelar.

---

<sup>2</sup> Med upphandlande myndighet menas: ”Organisationer som är skyldiga att tillämpa upphandlingslagstiftningen” Källa: Upphandlingsstöd c



- *Transparensprincipen*. Upphandlingar ska präglas av öppenhet och information ska vara tillgänglig. I annonseringen ska det finnas tydliga krav på vad det är som ska upphandlas så att alla leverantörer har samma förutsättningar att lämna anbud.
- *Proportionalitetsprincipen*. För att anbudsgivare ska ha lika villkor behöver upphandlaren ställa krav som står i proportion till det som ska upphandlas. Stora företag ska inte gynnas om den upphandlande varan eller tjänsten lika väl kan tillhandahållas av en mindre leverantör.
- *Principen om ömsesidigt erkännande*. Certifikat och intyg som utfärdas inom EU:s gränser ska ha samma värde. Ett intyg från en myndighet i ett land ska alltså gälla även i övriga EU-länder. (2004/18/EG; Upphandlingsstöd a)

Kärnan i principerna är att alla EU-länder ska delta på lika villkor i upphandlingar och att upphandlingsprocessen ska präglas av öppenhet. Vid sidan av direktiven, påverkar EU även den offentliga upphandlingen genom domstolspraxis. Praxis utgörs av det sätt som EU-domstolen vanligtvis dömer i det aktuella fallet. Domstolen utformar även regler genom att skapa riktlinjer inom områden där det råder brist på lagstiftning. EU-praxis har en central roll när det gäller offentlig upphandling då lagstiftningen kan upplevas som komplex och otydlig. Svenska domstolar kan vända sig till EU-domstolen för hjälp med tvister kring upphandlingar. (Upphandlingsstöd b)

## 1.2 Sverige och offentlig upphandling

Offentlig upphandling som rör varor, tjänster och byggtreprenader regleras i Sverige i *Lagen om offentlig upphandling* (LOU) från 2007. De upphandlande myndigheterna som omfattas av lagen utgörs framförallt av statliga myndigheter, kommuner, landsting samt statliga och kommunala bolag. Utmärkande är att de alla drivs med allmänna medel. LOU har utformats som en direkt tillämpning av EU:s principer. Lagen reglerar bland annat hur en upphandlande myndighet ska gå tillväga i upphandlingsprocessen. Det finns olika vägar att gå beroende på varans eller tjänstens innehåll och värde. Avgörande är det ekonomiska värdet av upphandlingen. Överstiger det EU:s tröskelvärden träder EU-direktiven i kraft.<sup>3</sup>

(Konkurrensverket 2012) När en offentlig upphandling sker inom ramen för LOU skrivs

---

<sup>3</sup> Tröskelvärdena för varor och tjänster är från januari 2014 **1 169 378** kr för statliga myndigheter och **1 806 427** kr för övriga upphandlande myndigheter, som exempelvis kommuner. Källa: Konkurrensverket a

antingen ett kontrakt eller ett ramavtal. Ett ramavtal innebär:

”ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.” (Konkurrensverket b)

### 1.3 Offentlig upphandling och olika kravställare

Offentliga organisationer är utsatta för flertalet påtryckningar inom området upphandling. EU:s påverkan är odiskutabel då EU-lagstiftningen är tvingande. Som vi såg handlar EU:s direktiv till stor del om att säkra en fri marknad. Men det finns även trender i samhällsutvecklingen som skapar andra typer av krav som offentliga organisationer måste rätta sig efter. Några av dem ska gås igenom i detta kapitel.

#### 1.3.1 Krav på marknadsmässighet

Sedan 1980-talet har idéer inom New public management (NPM) bidragit till en omvandling av den kommunala förvaltningen. Näringslivet har blivit norm då styrning med mer marknadsmässiga medel tänks ge mer effektiva organisationer. Ideal om marknaden tar sig i uttryck i bland annat krav på ökad självständighet hos offentliga organisationer – det ska finnas en tydligare skillnad mellan politik och förvaltning. Målstyrning är en viktig idé inom NPM. Politikerna ska sätta tydliga mål och de ska följa upp hur målen nås. Däremot ska förvaltningen stå för handlandet och tjänstemännen ska ha ett större ansvar i att bestämma hur processen ska se ut för att nå målen. Eftersom målen idag är visionära och inte detaljerade blir det ofta upp till lokala aktörer att definiera och konkretisera dem. (Almqvist 2006)

#### 1.3.2 Krav på sociala hänsyn

Lann och Thorsell (2005) beskriver att det pågår en samhällsförändring där medborgarna i allt större utsträckning förväntar sig att företagen ska ta socialt ansvar. Utvecklingen påverkar i lika hög grad offentliga organisationer. Både offentliga och privata organisationer har idag press på sig från bland annat det civila samhället att ta sociala hänsyn och inte bara ekonomiska. Enligt Lann och Thorsell (2005) är offentlig upphandling ett område där kraven på att sociala hänsyn ska tas är tydliga. Med tanke på omfattningen av den offentliga upphandlingen är kommunerna viktiga aktörer med stort ansvar när de gör affärer. Det bör

vara självklart att det i kommunerna ställs krav på leverantörer att exempelvis inte bryta mot de mänskliga rättigheterna.

EU-kommissionen har uppmärksammat att sociala hänsyn bör tas i upphandlingar och har utkommit med en vägledande skrift till medlemsländerna om hur sociala hänsyn kan arbetas med. Det finns ingen entydig definition av begreppet sociala hänsyn, men enligt EU-kommissionen inkluderar det olika åtgärder som tas i upphandlingen för att nå sociala mål. Det kan handla om att minska utanförskap genom att skapa sysselsättning eller åtgärder som tas för att nå jämställdhetspolitiska mål, som att utjämna könsfördelningen inom en viss bransch. (EU-kommissionen 2011)

Mont och Leire (2009) har skrivit om förutsättningar som är gynnsamma för att sociala hänsyn ska arbetas med i praktiken inom upphandlingsverksamheten. Det behöver finnas både externa och interna förutsättningar och inom dessa ryms bland annat stöd i styrdokument och kunskap och information om hur sociala mål kan inkluderas i upphandlingar. (Se vidare Tidigare forskning Kapitel 3.2)

#### 1.4 Jämställdhet- en aspekt av sociala hänsyn

På senare tid har jämställdhet uppmärksammat som en aspekt av sociala hänsyn.

Jämställdhet är även ett generellt politiskt mål. Jämställdhetsintegrering ska enligt EU användas som strategi i alla offentliga verksamheter och i det grundläggande fördraget finns jämställdhet mellan könen tydligt uttryckt som ett viktigt mål.<sup>4</sup> Jämställdhetsintegrering har i 20 års tid varit den metod som offentliga organisationer i Sverige ska använda för att nå mål om jämställdhet. (SKL 2013) Europarådets definition av jämställdhetsintegrering lyder:

”(om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sätt deltar i beslutsfattandet.” (SKL 2013)

Jämställdhet, tillsammans med övriga principer kring antidiskriminering, är enligt EU-kommissionen en viktig del inom begreppet sociala hänsyn. (EU-kommissionen 2011) Även

---

<sup>4</sup> Se Avdelning 1, Artikel 2 och 3 i konsoliderad version av fördraget om den Europeiska unionen 2012/C 326/01

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har uppmärksammat jämställdhet mellan könen som ett prioriterat mål i arbetet med sociala hänsyn inom offentlig upphandling. SKL hänvisar till CEMR (Council of European Municipalities and Regions) som är ett samarbetsorgan bestående av kommuner och regioner i Europa. CEMR- deklARATIONEN för jämställdhet finns som verktyg för kommuner för arbetet med jämställdhetsintegrering och i den lyfts det fram att offentlig upphandling är en viktig plattform för att arbeta med jämställdhetsmål. (SKL 2012)

Jämställdhetsintegrering i offentlig upphandling kan handla om att se till att jämställdhetskraven är lika närvarande vid anlitanDE av leverantörer som de hade varit om kommunen själv utförde tjänsten. Konkret kan kommunen kräva att utföraren har en jämställdhetspolicy eller på något annat sätt kan visa att det finns en kunskap om jämställdhetsfrågor. Det finns möjlighet för upphandlare i kommunerna att använda sig av antidiskrimineringsklausuler, vilket innebär att villkor ställs i upphandlingskontrakt att leverantörer följer diskrimineringslagstiftningen. (Konkurrensverket c) Jämställdhetsaspekten är även viktig när det inom en kommun köps in varor där produktionskedjan sträcker sig utanför Sveriges och Europas gränser. Upphandlarna kan då se till att det exempelvis inte råder könsdiskriminering i de fabriker där varorna tillverkas. (Morhed & Bengtsson 2010)

Enligt SKL har jämställdhetsmålet halkat efter inom området offentlig upphandling. I Sveriges kommuner arbetas det ofta mer aktivt med miljömål inom den offentliga upphandlingen än med sociala mål. Där sociala mål används är jämställdhetsaspekten inte mest framträdande utan då handlar det oftast om arbetsmarknadsåtgärder. Med tanke på att jämställdhetsintegrering ska användas som metod för att nå jämställdhetsmål inom alla offentliga verksamheter bör det enligt SKL vara lika naturligt att ställa jämställdhetskrav som miljökrav i offentliga upphandlingar. (SKL 2012)

## 2. Vad är problemet?

*Följande kapitel inleds med den vetenskapliga problemformuleringen som sedan preciseras i slutet av kapitlet i uppsatsens syfte och frågeställningar.*

### 2.1 Problembeskrivning

Offentliga organisationer är måltavlor för politisk styrning och måste anpassa sig till krav av olika karaktär. Vissa krav är lagstadgade medan andra kan böttna i trender i omvärlden som organisationer måste ta hänsyn till för att uppnå legitimitet. Offentlig upphandling är ett område där variationen av krav är uppenbar och utgörs av ekonomiska, juridiska samt sociala påtryckningar. Upphandlingsområdet är tekniskt mycket komplext och EU-praxis är vägledande i många frågor. EU:s grundprinciper handlar om att den inre marknaden ska stärkas och den fria konkurrensen säkerställas. De marknadsmässiga idealen är odiskutabla då offentliga organisationer vid upphandlingar i grund och botten gör affärer.

Samtidigt ökar de politiska mål som anses kunna arbetas för med offentlig upphandling som medel. Det finns ett växande tryck på att offentliga organisationer ska ta sociala hänsyn när de upphandlar. Den mjuka styrningen blir alltmer framträdande i form av ökande krav på sociala hänsyn, samtidigt som den hårdare styrningen i form av EU:s riktlinjer och den nationella lagen består. Sociala hänsyn är ett brett begrepp som kan innefatta alla möjliga typer av sociala mål. Det är upp till lokala aktörer att prioritera vilka mål som är mest relevanta att arbeta med. Det finns risk att tolkningen av begreppet blir godtycklig och att vissa politiska mål bortprioriteras till förmån för andra. Intressant är att se hur generella politiska mål tas emot i organisationer och vilka praktiska svårigheter som kan uppkomma i implementeringen. Denna studie tar avstamp i den problematik som uppkommer när politiska mål som ibland står i konflikt med andra mål, ska tolkas och konkretiseras i offentliga organisationer.

Inom offentlig upphandling finns förväntningar på att sociala hänsyn ska tas vilket innebär att upphandlarna ska arbeta med att nå olika typer av sociala mål. Det är inte svårt att inse att det måste vara komplext för upphandlare att uppnå alla mål och att svårigheter kan finnas i den praktiska implementeringen. Forskningen kring sociala hänsyn inom offentlig upphandling har till stor del berört ett brett spektrum av politiska mål. I denna uppsats fokuserar jag på jämställdhet som ett av de politiska målen som är tänkt att kunna uppnås med offentlig

upphandling som medel. Jämställdhetsmålen är visionära och jämställdhetsintegrering är inte lagstadgat. Lokala politiker i Sveriges kommuner ska utforma jämställdhetsmål som kommunens verksamheter ska arbeta utifrån. Hur pass intensivt arbetet med jämställdhetsintegrering blir beror mycket på den politiska viljan i varje kommun. Även om det finns ambitiösa jämställdhetsmål i en kommun ska sedan de specifika verksamheterna, i detta fall upphandlingsenheterna, inkorporera målen till att bli relevanta för just den verksamheten. Troligtvis finns praktiska utmaningar i arbetet med målen.

Bland andra SKL har uppmärksammat att jämställdhetsmålen har halkat efter just inom kommunernas upphandlingsverksamheter. (SKL 2012; Morhed & Bengtsson 2010). Frågan är vilka förutsättningar som finns i kommunerna för att arbeta med frågan och hur arbetet skulle kunna komma vidare. Intressant är att se vilka förutsättningar som är relevanta för att jämställdhet ska kunna integreras i området offentlig upphandling och *vad som skulle krävas för att jämställdhet ska bli en integrerad del av offentlig upphandling*. Nedan ska syftet med uppsatsen preciseras.

## 2.2 Syfte och frågeställningar

Det råder oklarhet kring vilka förutsättningar som finns i kommuner för att arbeta med jämställdhet inom offentlig upphandling och vad som skulle krävas för att jämställdhetsmålen ska inkorporeras i den praktiska verksamheten. Syftet med denna uppsats är därför att undersöka vilka förutsättningar som finns i några utvalda kommuner för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling. Genom att utreda förutsättningarna kan den övergripande frågan besvaras: *Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet inom offentlig upphandling?* Syftet bryts ned till följande frågeställningar:

- Vilka externa förutsättningar finns för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling?
- Vilka interna förutsättningar finns i kommunerna för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling?

### 3. Tidigare forskning

*I detta kapitel går jag igenom relevant forskning kring sociala hänsyn och jämställdhetsmål inom offentlig upphandling. Kapitlet avslutas med en sammanfattning där externa och interna förutsättningar för att organisationer ska arbeta med sociala hänsyn utkristalliseras.*

Forskningen kring området sociala hänsyn i offentlig upphandling berör till stor del möjligheter för offentliga organisationer att ta den typen av hänsyn i förhållande till EU:s regelverk. Det som framstår som ett problematiskt område inom forskningen är svårigheter att praktiskt arbeta med sociala hänsyn eftersom begreppet inte är enhetligt definierat och det verkar saknas kunskaper om hur det kan implementeras. (Lann & Thorsell 2005; Brammer & Walker 2011) Jämställdhet inom offentlig upphandling är ett relativt nytt område, vilket märks i en frånvaro av forskningsstudier inom området. Morhed och Bengtsson (2010) har dock i sin rapport inom genusforskning undersökt hur statliga myndigheter praktiskt kan integrera jämställdhet i upphandlingar. Rapporten ska redovisas framöver i kapitlet. Det är motiverat att först göra en kort forskningsöversikt över studier som generellt berör sociala hänsyn eftersom jämställdhet är en del av begreppet.

#### 3.1 Sociala hänsyn i praktiken

Lann och Thorsell (2005) menar i boken *En god affär* att sociala hänsyn kan tas i upphandlingar utan att bryta mot de EU-rättsliga principerna. Problemet ligger i att upphandlare behöver utbildning i hur de ska arbeta med sociala hänsyn i praktiken. Det finns en utbredd rädsla för att bryta EU:s principer vilket gör att överdriven försiktighet tillämpas. Författarna har utfört en studie där de har tittat på integreringen av sociala hänsyn i offentlig upphandling i 15 svenska kommuner. Generellt var intresset för frågan stort. Problemet visade sig inte vara viljan att arbeta med sociala hänsyn, utan kunskap om hur det går till i praktiken. Det var få kommuner som hade integrerat sociala hänsyn ens på policynivå, däremot var miljökrav ofta uttalade inom upphandlingarna. Kunskapen kring sociala hänsyn i praktiken behöver öka och mer utbildningsinsatser krävs. Vissa upphandlare ansåg att det var väldigt svårt att ta andra hänsyn än ekonomiska. (Lann & Thorsell 2005)

### 3.2 Sociala hänsyn som medel för att nå politiska mål

Frostensson och Sjöström (2013) har skrivit en rapport vid namn *Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling: En forskningsöversikt* och den ingår i Regeringens upphandlingsutredning. Författarna menar att det råder brist i forskningen kring offentlig upphandling som ett medel att nå sociala mål. Forskningen kring miljöhänsyn är mer utvecklad. Ofta är inte effekterna av, och möjligheterna till att arbeta med sociala mål i den offentliga upphandlingen studerade empiriskt. (SOU 2013:12) Frostensson och Sjöström (2013) refererar till två internationella forskningsartiklar inom ämnet, en skriven av Brammer och Walker (2011)<sup>5</sup> och en författad av Mont och Leire (2009)<sup>6</sup>. Båda är relevanta för denna studie.

Brammer och Walker (2011) skriver om hur intresset för offentlig upphandling som medel för att nå sociala mål har ökat under de senaste åren. Kraven på offentliga organisationer som både ekonomiska aktörer och aktörer som ska nå samhällseliga mål skapar dubbla roller. Författarna använder begreppet *sustainable procurement* vilket kan översättas till *hållbar upphandling*. Hållbar upphandling definieras som följer: ”Sustainable procurement embodies concern for social, environmental and economic aspects of procurement decisions” (Brammer & Walker 2011: s. 456)

Brammer & Walker (2011) vill bidra med kunskap om de framsteg som globalt har gjorts inom hållbar upphandling. Samtidigt ämnar artikeln öka förståelsen kring vilka problem som offentliga organisationer kan möta till skillnad från privata organisationer. Författarna menar att det är intressant att undersöka hur hållbar upphandling går till i praktiken, men framhåller att syftet med deras artikel är att analysera nationella policys och skillnader mellan olika länder. I artikeln redogörs för fyra influenser som är avgörande för huruvida en organisation kommer att ta till sig och implementera idén om hållbar upphandling:

- Den första influensen handlar om *ekonomiska aspekter*. Ofta anses hållbar upphandling kräva stora ekonomiska resurser. Organisationer kommer bara att ta till sig idén om de uppfattar att det inte uppstår konflikt med ekonomiska eller

---

<sup>5</sup> Brammer är verksam vid Warwick Business School och Walker vid Cardiff Business School.

<sup>6</sup> Mont och Leire var vid artikelns tillkomst professor respektive doktorand vid Internationella Miljöinstitutet vid Lunds universitet.



konkurrensmässiga mål.

- Den andra influensen berör *känedom och kunskap* om begreppet och om policys kring hållbar upphandling. Detta är ett stort problem i praktiken då tidigare undersökningar visar att många som arbetar med offentlig upphandling anser sig ha stora kunskapsluckor om hur hållbar upphandling kan implementeras.
- Den tredje influensen belyser *utbudet* av hållbara varor och tjänster. Det kan vara svårt för en offentlig organisation att identifiera anbudsgivare som tar sociala hänsyn.
- Den sista influensen rör de *organisatoriska påtryckningarna och incitamenten* att ta sociala hänsyn. Här är organisationskulturen viktig. Högst relevant är om det finns en vilja att ta till sig sociala mål och generellt införa förändringar. Viktigt är hur strukturerna i organisationen ser ut och hur mycket engagemang det finns för frågan på ledningsnivå.

Författarna menar att avgörande för hur organisationer kommer att implementera idén om hållbar upphandling är hur den nationella och även internationella policy-miljön ser ut. Det måste finnas konkret lagstiftning inom området för att idén ska kunna implementeras. Där lagstiftningen är öppen och lämnar till individens goda vilja att implementera sociala hänsyn i upphandlingar är det troligt att de ekonomiska målen kommer att väga tyngre. (Brammer & Walker 2011)

Mont och Leire (2009) drar liknande slutsatser i artikeln *Socially responsible purchasing in the supply chain: drivers and barriers in Sweden* där de undersöker vilka möjligheter och hinder det finns för organisationer att ta socialt ansvar i upphandlingar. Det område som fokuseras på är leverantörskedjor. Författarna har gjort en litteraturstudie på området som de sedan jämför med empiriskt material bestående av intervjuer med representanter från sammanlagt 20 offentliga och privata organisationer.

Inledningsvis menar Mont och Leire (2009) att det finns en diskrepans mellan samhällets mål om sociala hänsyn och vad som faktiskt görs. För att minska gapet vill författarna se till vilka framgångsexempel som finns. Praktiska exempel behöver synliggöras för att kunna se möjligheter och svårigheter med att ta sociala hänsyn och vilka faktorer som leder till

framgång. Författarna framhåller politiska beslut som drivkraft bakom att offentliga organisationer har börjat arbeta med sociala hänsyn. Hinder för att införa sociala hänsyn är både interna och externa. På den interna sidan hittar vi problem på ledningsnivå, kunskapsluckor i ämnet, informationsbrist och brist på resurser. Externa hinder består i en avsaknad av både tvingande lagstiftning och domstolspraxis som skulle kunna stödja upphandlare i hur sociala hänsyn kan tas. Dessutom föreligger det svårigheter i att följa upp hur de sociala kraven efterlevs.

### 3.3 Jämställdhetsmål inom offentlig upphandling

Morhed och Bengtsson (2010) har skrivit en rapport vid namn *Jämställd statsförvaltning* som handlar om jämställdhetsintegrering i bland annat offentlig upphandling.<sup>7</sup> Författarna belyser offentlig upphandling som ett område där det skulle gå att vidare integrera jämställdhet. När det gäller sociala hänsyn är det ovanligt att jämställdhetsfrågor är lika framträdande som miljöaspekter. Snarare än att jämställdhetsintegrering ska ses som ett politiskt mål skilt från verksamheten, menar författarna att det ska behandlas som en integrerad del av verksamhetens styrning. Ofta sträcker sig jämställdhetsarbetet inte längre än till den egna personalen. Problematiskt är att jämställdhetsaspekten då glöms bort i själva verksamheten. Ytterligare ett problem ligger i uppenbara kunskapsbrister om hur jämställdhet praktiskt kan integreras på verksamhetsnivå.

Morhed och Bengtsson (2010) lyfter fram problematiken i att införa förändringar i organisationer. Det ligger i organisationers natur att motsätta sig förändringar och därför är det viktigt att jämställdhetsintegrering sker i samråd med medarbetarna samt att både kommunikation och information är tydliga. Gällande offentlig upphandling ger lagstiftningen, både internationellt och nationellt, utrymme för jämställdhetsintegrering. Problemet ligger i att praktiskt ställa jämställdhetskrav i upphandlingar. Det saknas både kunskap och vilja i den statliga organisationen. Även ledningen och styrningen har sina brister då det inte finns riktlinjer för hur jämställdhet ska integreras i upphandlingar. (Morhed & Bengtsson 2010)

Sammanfattningsvis visar forskningen kring sociala hänsyn inom offentlig upphandling att

---

<sup>7</sup> Rapporten var en del av programmet *Jämi-jämställdhetsintegrering i staten*. Syftet är att ”söka skapa förutsättningar för ett långsiktigt stöd för statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering” (Morhed & Bengtsson 2010: s 13)

det verkar finnas hinder både på lagstiftningssidan och i det praktiska arbetet. Enligt flera av författarna är lagarna rörande offentlig upphandling inte tillräckligt tydliga och dessutom inte tvingande vilket i praktiken möjliggör en nedprioritering av frågor som rör sociala hänsyn. (Brammer & Walker 2011; Mont & Leire 2009) Dock finns utrymme i EU-lagstiftningen och i den svenska lagen att ta sociala hänsyn och offentliga organisationer behöver ta till sig begreppet för att uppnå legitimitet. Jämställdhetsaspekten inom sociala hänsyn har i alla fall i den statliga organisationen inte fått så stor genomslagskraft vilket till stor del beror på kunskapsbrist och otillräcklig vilja. (Morhed och Bengtsson 2010)

Från den tidigare forskningen utkristalliseras *externa* och *interna* förutsättningar för att sociala hänsyn i praktiken ska tas. Bland de externa förutsättningarna återfinns formella regelverk som lagar och policys. Interna förutsättningar handlar bland annat om kunskap och information om hur sociala hänsyn kan tas, organisatoriska incitament och samstämmighet mellan ekonomiska och sociala mål. (Brammer & Walker 2011; Mont & Leire 2009; Morhed & Bengtsson 2010)

I denna uppsats tar jag avstamp i den tidigare forskningens förutsättningar för att ta sociala hänsyn. Liknande förutsättningar förväntas ha betydelse för arbetet med sociala hänsyn i allmänhet som för jämställdhetsarbete i synnerhet. Förhoppningsvis kan inriktningen på hur kommuner arbetar med denna fråga i praktiken bidra med kunskap kring vilka förutsättningar som är mest relevanta för att jämställdhet ska integreras i det dagliga arbetet.

## 4. Teoretiskt ramverk

*Detta avsnitt utgörs av en teorigenomgång som innefattar de teoretiska perspektiv som ligger till grund för denna studie. Avslutningsvis kombineras teoretiska inslag med förutsättningar som framkom i tidigare forskning för att skapa ett eget analysverktyg.*

### 4.1 Institutionella krav och nya trender

Institutionell teori är bred och inkluderar många inriktningar. Inslag från den institutionella teoribildningen kan i denna uppsats hjälpa till att skapa en förståelse för olika typer av krav som organisationer måste anpassa sig till. Teorin riktar också in arbetet genom att inte bara fokusera på formell struktur utan även på praktiska förutsättningar.

Eriksson-Zetterquist (2009) skriver i boken *Institutionell teori* om hur organisationer är pressade att ta till sig omgivningens krav för att överleva. Trender i omvärlden skapar krav på organisationer som måste anpassa sig för att uppnå legitimitet. Ofta är det inte möjligt att uppnå alla krav som finns – de kan till och med vara motsägelsefulla. Det finns då en risk att organisationer *särkopplar* delar av verksamheten. Särkoppling innebär att organisationen skapar en diskrepans mellan den formella strukturen och det praktiska arbetet. Det arbete som faktiskt utförs i organisationen kan alltså skilja sig från det den säger sig göra på pappret. Därför är det viktigt att studera själva handlingen som organisationen utför och inte bara den formella strukturen.

De olika trenderna som påverkar den offentliga sektorn tydliggörs inom området offentlig upphandling. Det finns marknadsmässiga ideal som ställer krav på att den offentliga sektorn ska arbeta för ekonomisk effektivitet och hushålla med skattepengarna när inköp görs. Samtidigt har den offentliga sektorn framförallt en demokratisk roll och ska uppnå politiska mål. Området offentlig upphandling tydliggör komplexiteten i den offentliga organisationens roll. Teoretiskt finns det skäl att tro att motsättningar mellan olika krav kan skapa problem för politiskt måluppfyllelse.

## 4.2 Målstyrning

*I detta kapitel presenteras kort den förändring av styrning som innebär en omvandling från "government" till "governance" och i den kontexten finner vi strategin kring målstyrning. Målstyrning problematiseras sedan i förhållande till strategin kring jämställdhetsintegrering.*

### 4.2.1 Från government till governance

Styrningen inom den offentliga sektorn genomgår en förändring från att ha präglats av *government* till att kännetecknas av *governance*. Government består av hierarkisk styrning med en stark stat. Skiftet mot *governance* innebär att styrningen har blivit mer nätverksorienterad och öppen för fler aktörer än staten. Om government utgörs av en vertikal styrning kan *governance* ses bestå av horisontell styrning där samverkan och samråd är viktiga ledord. (Von Bergmann-Winberg 2010) Det föreligger en pågående trend där *government* som styrningssätt kritiserats och *governance* önskas då ett mer horisontellt styrningssätt antas leda till förbättrad effektivitet. (Wittbom 2009) Målstyrning kan ses i denna kontext. Från politiskt håll sätts breda mål upp men det är upp till varje organisation att konkretisera målen. Strategin skapar handlingsutrymme för lokala aktörer.

### 4.2.2 Målstyrningens problem

Wittbom (2009) har skrivit en doktorsavhandling som berör möjligheten att nå jämställdhetsmål med hjälp av jämställdhetsintegrering på mikronivå.<sup>8</sup> Författaren intresserar sig för vad som *ska* göras i relation till vad som *görs* i praktiken och utgår ifrån ett genusperspektiv samt ett institutionellt perspektiv. Wittbom skriver om målstyrning som ekonomistyrningsmodell. Målstyrningsmodellen innebär att mål formuleras för att sedan följas upp genom att studera effekter av målen. Utmärkande för målstyrning som styrinstrument är att mål används för att uppnå mål. Verksamheter ska inte detaljstyras utan ett större ansvar ska läggas på kompetenta medarbetare som själva ska bestämma hur målen konkret ska uppnås. Det finns en risk att lösa kopplingar uppstår vilket betyder att en förändrad struktur inom en del av organisationen inte nödvändigtvis leder till en förändrad struktur i en annan del av organisationen. Nya krav på organisationer kan göra att lösa kopplingar uppstår. Inom målstyrning ses lösa kopplingar kunna motverkas genom måluppfyllelse. Detta ska ske genom att det finns starka incitament för att skapa ett "rätt"

---

<sup>8</sup> Wittbom forskar vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet.

beteende för att uppfylla målen.

Wittbom (2009) uppmärksammar flera problem med målstyrning. Målen är ofta visionära och de sätts på en ledningsnivå som många gånger är långt borta från den praktiska verksamheten. Modellen utgår ifrån en vertikal styrning som sipprar uppifrån och ned, men idag efterfrågas i högre grad horisontell styrning. Målstyrning grundas i rationalitet vilket bygger på att aktörer har full kunskap om hur mål och medel samverkar med varandra. De täta kopplingarna fungerar dock inte på önskvärt sätt i praktiken. Ofta är tät uppföljning svår att genomföra och effekterna inte mätbara. Trots bristerna som återfinns inom målstyrning menar Wittbom att det finns en allmän tro på att det är bättre att ha visionära, opreciserade mål än inga mål alls och därför fortsätter målstyrning att dominera. Genom att ha breda mål kan olika aktörer på mikronivå själva bestämma vilka inriktningar som passar bäst för just dem att arbeta med. Konflikt uteblir då olika aktörer får ägna sig åt det de är intresserade av, medan de ändå tar till sig målen på en övergripande nivå. Problemet med att skapa täta kopplingar motverkas genom att de politiska målen redan från början bygger på lösa kopplingar. (Wittbom 2009)

#### 4.2.3 Jämställdhet och lösa kopplingar

Målstyrning kan enligt Wittbom (2009) skapa problem för jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsintegrering definieras som att ”ha med jämställdhetsfrågan inför varje sakbeslut” (Wittbom 2009; s 45) Tanken är att täta kopplingar ska skapas mellan jämställdhetsmål och organisationers dagliga arbete - jämställdhet ska *integreras* i verksamheten. Målstyrning har som vi såg dock kommit att bygga på mer lösa kopplingar. Det ökande handlingsutrymmet är tänkt att skapa möjligheter för tjänstemän att själva formulera sätt att uppnå målen som passar den egna verksamheten. Problemet när det gäller jämställdhetsmål är att ett ökat handlingsutrymme även skapar en situation som möjliggör motstånd mot jämställdhetsintegrering. Ofta hävdas att jämställdhetsmål hamnar i konflikt med andra mål, då oftast ekonomiska. Organisationer kan också bedriva jämställdhetsarbete som är skilt från verksamheten, i form av exempelvis kommittéer, vilket innebär att jämställdhetsarbetet särkopplas från huvudverksamheten. Jämställdhetsmål kan vara svåra att arbeta med i praktiken då normer och strukturer utgör hinder. Vanligt är att målen inte ses som relevanta för just den egna verksamheten. De lösa kopplingar som enligt teorin kring målstyrning kan skapa effektiv styrning möjliggör särkoppling av jämställdhetsfrågan. Ett annat problem är målstyrningens efterfrågan på mätbara indikatorer på måluppfyllelse. Effekter av

jämställdhetsåtgärder är ofta svåra att kvantitativt mäta, vilket medför att uppföljning av målen kan bli problematisk. Marknadsidealerna inom den offentliga sektorn gör att det för att kunna integrera jämställdhet, måste finnas en syn på att jämställdhetsarbete även kan leda till ekonomisk effektivitet. Ett av Wittboms resultat är att tidsbrist ofta gör att prioriteringar sker mellan olika mål och då prioriteras jämställdhet lägre än andra frågor. Nedprioriteringen möjliggörs av lösa kopplingar till målen. (Wittbom 2009)

Offentlig upphandling är ett tydligt exempel på en verksamhet där olika politiska mål konkurrerar med varandra. Det finns en uppenbar risk att jämställdhetsmålen prioriteras ned eftersom målen som styr jämställdhetsarbetet inom offentlig upphandling är vaga. Frågan är vad som krävs för att målen ska ha möjlighet att nås?

#### 4.3 Förutsättningar för politisk måluppfyllelse

Bartholdsson (2009)<sup>9</sup> skriver i en delstudie av sin avhandling *Hållbarhetens mänskliga byggstenar* om olika faktorer som är viktiga för att nå politiska miljömål. Miljömålen har mycket gemensamt med jämställdhetsmål eftersom de är formulerade på central nivå men det är upp till lokala aktörer att välja medlet för hur målen ska nås. Vilka medel som arbetas med är beroende av viljan hos lokala politiker och tjänstemän. Tjänstemännen styrs av de politiska målen, men har även en del handlingsutrymme i hur målen ska uppnås. Genom att intervjua berörda aktörer på lokal nivå skapar Bartholdsson fyra olika kategorier som visat sig vara viktiga för implementeringen av miljömål. De fyra kategorierna är:

- *Politisk vilja*. Den politiska viljan ska finnas på alla nivåer, från den nationella till den kommunala.
- *Lokala mål och anpassning*. Mål bör brytas ner till konkreta delmål som är anpassade till den lokala nivån.
- *Organisatorisk placering*. Hur är arbetet organiserat? Bartholdsson (2009) menar att det är mer gynnsamt att organisera arbetet på tvären i organisationen än i stuprör. Då arbetet organiseras i stuprör sker det skilt från verksamheten istället för att vara integrerat i det dagliga arbetet.

---

<sup>9</sup> Bartholdsson är forskare vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

- *Engagerade människor.* Både politiker och tjänstemän bör vara engagerade. Engagemang handlar inte om politisk tillhörighet eller kollektivt engagemang utan om enskilda personer/eldsjälar. (Bartholdsson 2009)

Sammanfattningsvis vet vi utifrån institutionell teori att vi måste titta på det praktiska arbetet för att få en bild av vad organisationer gör. Myriaden av krav kan göra att det praktiska arbetet särkopplas från den formella strukturen för att det helt enkelt är omöjligt att i praktiken leva upp till kraven. Wittboms teorier om särkoppling av jämställdhetsfrågan kan i denna uppsats synliggöra en sida av problemet med målstyrning som uppkommer när jämställdhetsmål ska tolkas på lokal nivå. Utifrån Wittboms studie kan vi anta att jämställdhet ofta hamnar långt ner på prioriteringslistan. De teoretiska utgångspunkterna kombineras i följande avsnitt där jag presenterar ett eget analysverktyg.

#### 4.4 Teoretiskt analysverktyg

För att studera förutsättningar som finns inom kommunerna för jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling skapas här ett eget analysverktyg som bygger på teorin kring målstyrning, Bartholdssons faktorer för måluppfyllelse och de förutsättningar för arbete med sociala hänsyn som framkom i den tidigare forskningen. (se Kapitel 3.3 i Tidigare forskning) Förutsättningarna delas in i **externa** och **interna**, enligt Mont och Leires teori. (Mont & Leire 2009) Externa förutsättningar utgörs av lagar och regler som ska understödja arbetet med sociala hänsyn. I denna uppsats tolkas det som att formella regelverk ska stå bakom möjligheten att integrera jämställdhet inom offentlig upphandling. Upphandlare ska känna stöd i lagstiftning och inte vara rädda att bryta mot regelverken om de inför jämställdhetskrav.

Den *politiska viljan* ska finnas på lokal nivå och utgör här en intern förutsättning i kommunerna. Bland interna förutsättningar framträdde även följande; *kunskap och information, ekonomiska hänsyn, utbud av leverantörer, organisatoriska incitament och lokala mål och anpassning*. Utbud av leverantörer kommer här inte att studeras närmare, eftersom denna studie är inriktad på kommunerna som aktörer. Det finns inte utrymme att djupstudera leverantörsmarknaden. Brammer och Walkers punkt *organisatoriska incitament* kommer benämnas enligt Bartholdssons kategori *organisatorisk placering*. Här undersöks hur arbetet kring jämställdhet och upphandling är organiserat i de olika kommunerna för att få en



inblick i organisatoriska förutsättningar för jämställdhetsintegrering. Arbetet bör vara organiserat på tvären och inte existera vid sidan om organisationen så att det influerar hela organisationens praktiska verksamhet.

Bartholdssons kategori *engagerade människor* kommer i den här uppsatsen inte att vara en egen kategori utan snarast vägas in övriga kategorier. Exempelvis kan det egna engagemanget påverka inställningen till vilka mål som prioriteras och hur man ser på möjligheterna att nå politiska mål med upphandling. Det egna engagemanget kan också avgöra ifall kunskap och information kommer att sökas. Att gå längre än så och avgöra hur pass engagerade personerna är internt i kommunerna kräver djupare organisatoriska studier än vad som ryms inom ramen för denna uppsats. De uppställda kategorierna tros dessutom kunna skapa förutsättningar för att jämställdhetsarbetet inte ska behöva hänga på eventuella eldsjälur.

Teorin kring målstyrning kan lyftas fram i förhållande till Bartholdssons kategori *lokala mål och anpassning*. Viktigt är att jämställdhetsmålen bryts ner av upphandlingsverksamheterna. Som vi såg i Wittboms studie kan jämställdhetsmålen ha svårigheter att konkretiseras då de ofta inte ses vara mätbara. (Wittbom 2009) Vidare kan det finnas konflikter inom området offentlig upphandling kring politiska mål och andra typer av mål, exempelvis av ekonomisk karaktär. Sammanfattningsvis kommer de teoretiska utgångspunkterna att föras samman i punkterna; **externa förutsättningar** och **interna förutsättningar**. Till slut består interna förutsättningar av: *politisk vilja, organisatorisk placering, kunskap och information, lokala mål och anpassning* och *lokala ekonomiska förutsättningar*. I kommande metodavsnitt operationaliseras begreppen ytterligare.

## 5. Metod och material

*I detta kapitel presenteras vilken metod och vilket material som används samt motiv till de val som har gjorts. I slutet av kapitlet operationaliseras de teoretiska begreppen och ett metodologiskt analysverktyg skapas, som ligger till grund för upplägget av de empiriska resultaten och analysen.*

Ursprungligen var tanken med denna uppsats att göra en fallstudie och studera hur en kommun arbetar med jämställdhet inom offentlig upphandling. Det visade sig dock bli svårt då ämnet föreföll ganska nytt för de flesta. Jag insåg att det behövdes input från flera olika kommuner för att riktigt få grepp om frågan och fem kommuner valdes till studieobjekt. (Information om urvalet kommer i kapitel 5.2)

## 5.1 Val av metod

Denna studie är av teoriprovande karaktär. De teoretiska utgångspunkterna står i centrum under hela uppsatsen och är tänkta att kunna förklara vad som skulle krävas för att jämställdhet ska integreras inom offentlig upphandling. De relevanta förutsättningarna tros finnas i de teoretiskt uppsatta kategorierna. (Esaïasson m.fl. 2006) En kombination av textanalys och samtalsintervjuer kommer att användas. Mest fokus kommer att ligga på de empiriska fynd som intervjuerna ger. När det gäller material måste styrdokument kring offentlig upphandling studeras för att se vilka formella regelverk som skapar externa förutsättningar för de utvalda kommunerna att arbeta med jämställdhetsintegrering i upphandlingar. För att ta reda på hur kommunerna arbetar med jämställdhetsmål i upphandlingar ska kommunernas styrdokument analyseras. I de formella regelverken och styrdokumentet letar jag efter information rörande jämställdhetsintegrering och offentlig upphandling. (Vad som specifikt studeras framgår i Kapitel 5.7.1 *Operationaliseringar av begrepp*).

Eftersom syftet även är att analysera interna förutsättningar, bör samtalsintervjuer utföras med representanter från kommunerna. När det gäller intervjumetod har fysiska möten skett där det har varit praktiskt möjligt. I övriga fall har intervjuer gjorts på telefon och via mail. Fördelen med fysiska möten är att samtalet får ett djup och blir mer avslappnat när man kan se och känna av den andra personens reaktioner. Det blir lättare att ställa följdfrågor och skapa ett samtal med substans. På telefon blir intervjuerna stelare då intervjuare och respondent inte ser varandra. I enstaka fall har mail använts för att ställa frågor. I ett fall ville intervjupersonen inte ställa upp på annat sätt än via mail då hen ansåg att det var lättare att svara skriftligt. I

några enskilda fall har även ett fåtal följdfrågor ställts via mail. En fara med att ställa frågor skriftligt är att intervjupersonen får tid att överväga sina svar och ta reda på information. Dock inkom svaren snabbt efter att intervjuformuläret skickades vilket reducerade risken för alltför stor eftertanke. Skriftliga frågor är också problematiska på det sättet att intervjupersonen kan "komma undan" enkelt genom att skriva kortfattade svar. Via telefon eller under ett möte kan man som intervjuare i de fall intervjupersonen svarar kort, ställa följdfrågor och formulera om sina frågor så att svaren får mer substans. För att få ut det mesta av mailintervjuerna ställdes även följdfrågor via mail när någonting var oklart eller behövde utvecklas. Viktigt är att påpeka att samma grundläggande intervjuformulär har använts till alla intervjupersoner oberoende av intervjumetod. Intervjuerna är informantintervjuer eftersom valet av intervjupersoner baseras på att de är insatta i det ämne som studeras. (Ekengren & Hinnfors 2012)

Fördelen med att genomföra samtalsintervjuer är att svar som är oväntade kan inkluderas i undersökningen. Om färdiga svarsalternativ användes skulle vissa svar inte rymmas. (Esaiasson m.fl. 2006) Frågorna är semistrukturerade och utformade så att de är enkla att förstå och öppnar upp för utförliga svar. För att få igång intervjun inleds intervjuerna med generella frågor. Allteftersom intervjun fortlöper ställs mer direkta frågor. Vid utformandet av intervjuguiden är det viktigt att även om en viss förförståelse och teori finns, vara öppen och inte ställa ledande frågor. Intervjuformuläret är utformat så att det passar till alla kommuner. Frågor som rör upphandling passar upphandlarna bättre och mer generella frågor kring jämställdhetsintegrering passar bättre att fråga dem som arbetar konkret med jämställdhet. Tanken är att intervjuformuläret i sin helhet ska spegla arbetet i kommunerna kring jämställdhet inom offentlig upphandling. (Se Bilaga 1)

## 5.2 Urval av kommuner

I denna uppsats studeras fem olika svenska kommuner. Det hade varit möjligt att inkludera fler kategorier och studera vissa fenomen mer djupgående vid ett färre antal studieobjekt. Studien skulle dock ha blivit för platt om jag hade valt färre studieobjekt eftersom kommunerna inte har kommit så långt i arbetet med jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling och det fanns inte så många insatta personer i varje kommun som kunde eller ville ställa upp på intervju. Ofta möttes jag av svaret att just den personen inte var så insatt i frågan. I slutändan intervjuades två personer från varje kommun. Resultaten hade varit mer

generaliserbara om jag hade valt fler kommuner. Antalet kommuner är ändå lagom för att det ska kunna skapas en överblick i uppsatsen samtidigt som det finns utrymme till analys inom varje kommun.

Urvalet som används för att välja ut kommunerna är strategiskt och har skett på grundval av olika egenskaper. Tidigt i processen märkte jag att de kommuner som kontaktades knappt hade arbetat alls med jämställdhet inom offentlig upphandling. För att kunna studera förutsättningar och kunna dra några relevanta slutsatser behövdes några studieobjekt som i alla fall hade påbörjat arbetet med att ställa jämställdhetskrav inom offentlig upphandling. Intressant var om det fanns någon eller några kommuner som hade kommit lite längre i arbetet eftersom deras framgång kunde hjälpa till att förklara vad som krävs för att jämställdhetsintegrera den offentliga upphandlingen. Till slut valdes två kommuner på grund av sin storlek eftersom större kommuner i alla fall kan tänkas ha möjligheter att arbeta med frågan. Jag fick tips av SKL och av en representant från en kommun om två kommuner som i alla fall utåt sett arbetat lite extra med jämställdhet och de två fick ingå i studien. Dessutom valdes en mellanstor kommun ut där jämställdhet, utifrån vad som syntes på kommunens hemsida, inte verkade vara ett prioriterat mål i kommunens upphandlingsverksamhet. Både de kommuner som verkar ha arbetat med frågan och de som inte har gjort det kan utgöra kritiska fall. Om det visar sig att de teoretiska förutsättningarna finns i de mer framgångsrika kommunerna, men är bristfälliga i de kommuner som arbetat mindre med jämställdhet inom offentlig upphandling stärks det teoretiska analysverktyget. Om däremot en kommun kommit långt i arbetet med frågan, men förutsättningarna utifrån analysverktyget ändå saknas, är teorins förklaringsförmåga otillräcklig i detta fall. (Esaiasson m.fl. 2006)

### 5.3 Kommunernas anonymitet

Kommunerna är anonymiserade i denna undersökning och döps till Kommun A, B, C, D och E. Ingen information kommer att ges avseende kommunens storlek, politisk styrning eller andra kännetecken. Kommunerna ska i så stor utsträckning som möjligt vara anonyma eftersom deras egenskaper inte har ett värde i denna studie. Syftet med uppsatsen kräver inte information om kommunerna. Det som är viktigt är att finna förutsättningar för jämställdhetsintegrering i offentlig upphandling i kommunerna, inte att utreda vad som eventuellt påverkar dessa förutsättningar.

Även tjänstepersonerna som intervjuas är anonymiserade. Tituleringarna kommer följa ett mönster att den person som arbetar inom upphandling kallas Tjänsteperson 1 och den person som arbetar med jämställdhetsintegrering Tjänsteperson 2. Tjänstepersonernas titlar kommer också att användas, exempelvis ”upphandlingssamordnare” eller ”jämställdhetscontroller”. Titlarna är relevanta eftersom de säger något om personernas position i arbetet med offentlig upphandling och jämställdhet. Exempelvis är det relevant att visa att en person i uppsatsen har titeln ”jämställdhetscontroller” då enbart existensen av en sådan tjänst visar en ambition i kommunen att arbeta med jämställdhet.

#### 5.4 Tillvägagångssätt

I början av processen hade jag en bild av att kommunerna, särskilt de stora, skulle ha flera personer som arbetade med jämställdhet och sociala hänsyn i upphandlingar. Det visade sig inte vara fallet. Upphandlingsarbetet är olika organiserat i de olika kommunerna vilket gör att intervjupersonernas titlar varierar något. Kommunerna kontaktades initialt via mail till de centrala upphandlingsenheterna. Personerna på upphandlingsenheterna fick sedan avgöra vem eller vilka som var bäst lämpade för att svara på frågor. I vissa av kommunerna finns särskilda samordnare som arbetar just med sociala hänsyn och då fick jag prata med dem. I övriga fall kunde upphandlingschef eller berörd upphandlare svara på frågorna. Eftersom ämnet i denna uppsats är relativt nytt var det svårt att ha alltför bestämda åsikter om vem som lämpade sig bäst att intervjua. Det fanns helt enkelt inte så stort utbud av personer som ville ställa upp.

För uppsatsens syfte behövdes insyn i kommunens arbete med och uppföljning av jämställdhetsmål. Således intervjuades även personer som arbetar med jämställdhetsintegrering externt. Med extern jämställdhetsintegrering menas åtgärder som berör jämställdhetsarbete utifrån ett verksamhetsperspektiv, exempelvis hur kommunens olika verksamheter bemöter medborgarna.<sup>10</sup> Vissa av kommunerna hade ett mer utvecklat jämställdhetsarbete än andra och i något fall fanns ännu inte någon att prata med som arbetar med jämställdhet utifrån ett verksamhetsperspektiv. I detta fall intervjuades en person som arbetar med jämställdhet internt, men som ändå kunde ge någorlunda insikt i kommunens

---

<sup>10</sup> Extern jämställdhetsintegrering särskiljs i kommunerna från den interna. Intern jämställdhetsintegrering handlar om åtgärder som har att göra med jämställdhetsarbete utifrån ett arbetsgivarperspektiv i kommunen, exempelvis vid rekrytering av kommunalt anställda. Källa: Tjänsteperson 2 i Kommun D och Tjänsteperson 2 i Kommun E.

jämställdhetsarbete.

## 5.5 Validitet och reliabilitet

I kvalitativa studier som utgår ifrån komplexa och stora begrepp kan validitetsproblem uppkomma. Viktigt är att så långt som möjligt säkerställa att uppsatsen mäter det som är avsett att mäta. Denna uppsats utgår ifrån teoretiska förutsättningar och tidigare forsknings sätt att kategorisera interna och externa förutsättningar. Genom att skapa kategorier som ska fungera som analytiska verktyg har det redan skett en utsortering av det som inte passar in utifrån det teoretiska ramverket. Uppsatsen kan bara säga något inom ramarna för de kategorier som används. Förutsättningar för att validitetsproblem inte ska bli alltför stora är att det finns avgränsade kategorier för hur empirin ska tolkas. (Esaiasson 2006)

När det gäller de formella styrdokument som studeras från varje kommun har jag försökt välja motsvarande dokument från varje kommun. Det har dock funnits skillnader i exakt var olika mål återfinns i olika kommuners styrdokument. I några fall finns väldigt utförliga mål och handlingsplaner och i vissa fall finns mycket lite. Metoden har varit att ta fram den information som finns gällande riktlinjer för offentlig upphandling och jämställdhetsintegrering. Validiteten stärks genom att det är tydligt vad som letas efter i texterna.

Angående reliabilitet är det viktigt att författaren är noggrann i sammanställningen av det empiriska materialet så att inte slumpmässiga fel förstör tillförlitligheten i undersökningen. (Esaiasson m.fl. 2006) Jag har försäkrat mig om att relevanta styrdokument har hittats genom att vid oklarheter tillfrågat representanter i kommunerna. För att uppnå en så god reliabilitet som möjligt i intervjuerna spelas de in med diktafon. Genom att spela in och transkribera är det möjligt att ordagrant hänvisa till intervjuerna.

## 5.6 Avgränsningar

Denna uppsats inriktas på jämställdhet som del av sociala hänsyn. Sociala hänsyn är ett begrepp som kan innefatta många olika aspekter, här har jämställdhet valts ut då det är ett politiskt mål och även en del av sociala hänsyn som inte verkar ha uppmärksammats så mycket i tidigare forskning. Ibland är det dock nödvändigt att använda begreppet sociala

hänsyn mer generellt i intervjuerna och i textanalysen eftersom det inte alltid går att särskilja jämställdhet från andra sociala mål med upphandlingar.

När det gäller kommunernas arbete med upphandling är studien avgränsad till de utvalda kommunernas centrala upphandlingsenheter. Upphandlingsenheterna är navet i kommunernas upphandlingsarbete. De utför stora upphandlingar själva och fungerar även som stöd för upphandlare i städerna. För att olika idéer ska få fäste i kommunerna krävs att de centrala upphandlingsenheterna anammar idéerna först. Att välja ut just upphandlingsenheterna i varje kommun skapar även enhetlighet i undersökningen.

## 5.7 Analysverktyg

*För att stärka validiteten är det viktigt att begreppen operationaliseras vilket sker i detta avsnitt. Efter det skapas en mall för hur resultat och analys kommer att redovisas.*

### 5.7.1 Operationaliseringar av begrepp

Premissen i denna uppsats är att vissa externa och interna förutsättningar behöver finnas i kommunerna för att de ska integrera jämställdhet inom offentlig upphandling. Det som konkret undersöks inom *externa förutsättningar* är:

*Externa styrdokument:* Här ska undersökas vad som uttryckligen sägs om jämställdhet inom offentlig upphandling i de styrdokument som alla kommuner måste följa. Styrdokumentet ska fungera som stöd för kommunerna i upphandlingar. EU:s direktiv och LOU ska gås igenom för att se vad lagarna säger. I CEMR-deklarationen finns ett särskilt kapitel tillägnat just jämställdhet inom offentlig upphandling och med tanke på att många kommuner skrivit under denna deklaration ska vi se vad de egentligen har åtagit sig att göra i frågan. Riktlinjer finns även i SKL:s skrift om jämställdhet och upphandling och denna skrift ska gås igenom då den kan fungera som underlag för hur jämställdhetskrav kan ställas. Diskrimineringslagen måste även studeras då det finns möjligheter i denna lag för kommuner att ställa lagstadgade jämställdhetskrav på leverantörer.

När det gäller *interna förutsättningar* kommer följande punkter att gås igenom:

- *Politisk vilja.* Här studeras vilka politiska mål som är prioriterade i de undersökta

kommunerna. Den politiska viljan behöver vara tydlig. Är jämställdhet inom offentlig upphandling en politisk prioritet? För att svara på detta ska undersökas vad som skrivs i kommunernas styrdokument rörande jämställdhet och upphandling. En ståndpunkt från politiskt håll är att skriva på CEMR-deklarationen och utarbeta en handlingsplan utifrån den. Intervjupersonerna kommer att tillfrågas hur de upplever det kommunala politiska engagemanget att lyfta jämställdhetsfrågan inom offentlig upphandling.

- *Organisatorisk placering.* Hur är arbetet med sociala hänsyn och jämställdhet organiserat inom kommunerna? En viktig förutsättning är att arbetet ska vara organiserat på tvären. Här är intressant att se om det finns personer som ansvarar för att föra in dessa frågor i upphandlingar. Om det finns ett externt jämställdhetsarbete, hur är relationen mellan detta arbete och upphandlingsenheterna?
- *Kunskap och information.* Det behöver finnas både kunskap och information för att kommunerna ska arbeta med jämställdhet inom offentlig upphandling. Här undersöks hur jämställdhetskrav i nuläget ställs i kommunerna. Hur definieras sociala hänsyn i kommunerna? Är jämställdhet en del av detta begrepp? Viktigt är också om intervjupersonerna vet var de kan finna information om hur jämställdhet kan integreras samt om de vet hur jämställdhet kan arbetas med inom offentlig upphandling.
- *Lokala mål och anpassning.* Jämställdhetsmål ska konkretiseras in i kommunernas verksamheter och det ska inte finnas konflikt mellan olika mål. Hur upplever intervjupersonerna möjligheten att uppnå politiska mål med offentlig upphandling? Finns konflikter mellan olika mål? Hur är tydligheten i kommunens jämställdhetsmål och hur de ska uppnås? Har målen konkretiserats inom upphandlingsverksamheterna?
- *Lokala ekonomiska förutsättningar.* Det ska inte finnas konflikt mellan ekonomiska hänsyn och sociala. Hur upplever intervjupersonerna möjligheten att arbeta med jämställdhetskrav i förhållande till ekonomiska aspekter? Är resurser ett problem?

Uppsatsens övergripande fråga är *Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet inom offentlig upphandling?* För att inte missa relevanta infallsvinklar kommer just den frågan att



ställas till alla intervjupersoner. Svaren på frågan redovisas efter att förutsättningarna har sammanställts för varje kommun.

#### 5.7.2 Metodologiskt analysverktyg

För att ge en överblick av vad som studeras ordnas förutsättningarna i en tabell. De externa och interna förutsättningarna kommer i presentationen inte att ställas upp i samma tabell då det skulle bli alltför mycket text för att vara överskådligt. De externa styrdokumenterna kommer att redogöras för först och avslutas med en sammanfattande tabell. Kommunernas interna förutsättningar kommer att presenteras i varsitt kapitel som avslutas med en sammanfattande tabell som utgår ifrån nedanstående mall. I analysen kommer en liknande tabell att redovisa de mönster som uppkommit i kommunernas förutsättningar. För varje kategori redovisas positiva och negativa aspekter inom förutsättningarna utifrån det teoretiska analysverktyget vilket visas med tecknen + och -.

Tabell 1: Analysverktyg

<b>Externa förutsättningar</b>	
EU	
+	-
LOU	
+	-
Diskrimineringslagen	
+	-
CEMR-deklarationen	
+	-
SKL	
+	-
<b>Interna förutsättningar</b>	
Politisk vilja	
+	-
Organisatorisk placering	
+	-
Kunskap och information	
+	-
Lokala mål och anpassning	
+	-
Lokala ekonomiska förutsättningar	
+	-

## 5.8 Upplägg

Resultatredovisningen inleds med en överblick av de externa regelverk och riktlinjer som skapar ramar för kommunernas arbete med jämställdhet inom offentlig upphandling. Efter detta kapitel presenteras kommunernas interna förutsättningar för jämställdhetsintegrering var kommun för sig och presentationen av materialet kommer att följa samma upplägg. Först redovisas kommunens styrdokument som berör jämställdhet och offentlig upphandling. Efter detta kommer kommunens interna förutsättningar för jämställdhetsintegrering inom upphandling att gå igenom med indelning i de teoretiska kategorierna. Slutligen följer en analys där frågeställningarna besvaras och uppsatsen avslutas med slutsatser där svaret på den övergripande frågan tydliggörs.

## 6. Externa styrdokument för jämställdhetsintegrering i offentlig upphandling

*I detta kapitel redovisas inledningsvis vad EU:s styrdokument och LOU ger för instruktioner om hur sociala hänsyn kan användas. Sedan följer en genomgång av Diskrimineringslagen, CEMR-deklarationen och SKL:s skrift om upphandling och jämställdhet.*

### 6.1 EU:s direktiv och vägledning

*I detta kapitel studeras EU:s direktiv för upphandling och EU-kommissionens vägledande skrift om sociala hänsyn i offentlig upphandling.*

#### ***Det klassiska direktivet***

Offentlig upphandling regleras på EU-nivå framförallt i det ”klassiska direktivet” från 2004.<sup>11</sup> Direktivet gäller enbart upphandlingar som kan vara av intresse för den europeiska marknaden. De fem principerna om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet har i sin tur sin grund i principer om fri rörlighet, fri etableringsrätt och frihet att tillhandahålla tjänster. Kontrakt ska tilldelas antingen på basis av det anbud med lägst pris eller ”det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet” (2004/18/EG Artikel 53 a)

Direktivet ger utrymme för att sociala krav kan användas i tilldelningskriterierna, men kraven måste vara direkt kopplade till kontraktets föremål och får inte utgöra hot mot EU:s grundprinciper. I artikel 33 står att villkor för ett kontrakt kan syfta till att exempelvis anställa långtidsarbetslösa eller ta miljöhänsyn. I kontraktet kan det också finnas krav på att ILO:s konventioner efterföljs.<sup>12</sup> När kontrakt ska tilldelas måste det ifall det ekonomiskt mest fördelaktiga budet väljs, ske en viktning mellan pris och kvalitet. Kvalitetskriterierna skiljer sig åt beroende på upphandlingens karaktär, men det ska initialt framgå vilka kriterier som ska användas. Sociala krav och miljökrav kan ställas så länge inte likabehandlingsprincipen hotas. Tilldelningskriterierna ska vara utformade på ett sätt som gör att det objektivt går att välja

---

<sup>11</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.

<sup>12</sup> ILO är en förkortning av International Labour Organisation, på svenska Internationella arbetsorganisationen. Organisationen innehar 180 konventioner och lägger stor vikt vid arbetsrättsliga frågor. Källa: Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter.

mellan olika bud. (2004/18/EG Artikel 46) Sociala hänsyn nämns alltså i några av direktivets punkter, men begreppet är inte tydligt definierat och jämställdhetsaspekten finns inte med.

I januari 2014 antogs nya direktiv som uppmuntrar upphandlande myndigheter att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga budet och inte enbart ta hänsyn till lägsta pris. Det nya direktivet säger också att sociala aspekter är en viktig del av upphandlingen. Fortfarande är det dock inte något tvång att upphandlande myndigheter *måste* ta sociala hänsyn. Detta direktiv har inte hunnit implementeras i svensk lagstiftning än, utan väntas bli klart först under andra halvan av 2015. (Europaparlamentet/Nyheter 2014; Miljöstylningsrådet 2014)

### ***EU:s riktlinjer för sociala hänsyn***

Sociala hänsyn har diskuterats allt mer flitigt i EU under de senaste åren. 2011 kom EU-kommissionens skrift vid namn *Socialt ansvarsfull upphandling – en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*. Kommissionen är tydlig med att handledningen inte är tvingande utan ska ses som vägledande.

I skriftens inledning står att den offentliga sektorn på grund av sin köpkraft kan använda sin makt till att påverka marknaden i positiv riktning. Kommissionen (2011) klargör att sociala hänsyn kan tas så länge inte proportionalitetsprincipen bryts, tillgången är lika för alla EU-leverantörer och kraven hänger samman med kontraktets föremål. Sociala hänsyn beskrivs kunna innefatta flertalet åtgärder som kan tas i upphandlingar för att nå olika sociala mål. Exempel på sociala mål är bland andra att öka sysselsättningen eller att arbeta för en jämn könsfördelning. Ett annat socialt mål handlar om anständigt arbete. Här nämns jämställdhet som en övergripande fråga och icke-diskriminering är centralt. Kommissionen menar också att det ska finnas ”överensstämmelse mellan sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter”. (EU-kommissionen 2011; s 8) Inom detta område ska principer om jämställdhet och likabehandling gälla. Exempelvis ska det i medlemsländerna finnas ett arbete för lika lön för lika arbete. Det ses också som viktigt att öka den sociala integrationen och där nämns bland annat att få in kvinnor på vissa marknader. Offentlig upphandling kan vara ett sätt att öka företagets sociala ansvar och få dem att göra mer än vad lagen kräver för att öka engagemanget i sociala frågor. (EU-kommissionen 2011)

Initialt kan myndigheten fokusera på en del av sociala hänsyn och införa sociala krav i en

bransch där effekten är tydlig. Exempelvis kan en myndighet vid upphandling av städtjänster välja en leverantör där kvinnor utgör en stor del av arbetskraften. Kommissionen menar också att en myndighet ska fundera över vilka möjligheter de sociala målen har att nås med upphandling som medel och om den strategi som har valts kan arbetas för med hjälp av andra medel än upphandling. (EU-kommissionen 2011) I denna skrift från EU-kommissionen fastställs alltså att sociala hänsyn bör tas i upphandlingar och jämställdhet är ett tydligt exempel på ett socialt mål som kan arbetas för i offentlig upphandling.

## 6.2 Lagen om offentlig upphandling

I *Lagen om offentlig upphandling* är inte begreppet sociala hänsyn tydligt definierat och det sägs inte att dessa hänsyn *ska* tas i upphandlingar. Däremot uppmanar lagen till att sociala hänsyn *bör* tas:

”Upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.” (Lag 2007:1091 1 Kap 9a§)

Under rubriken *Särskilda villkor för fullgörande av kontrakt* står att sociala villkor får ställas för hur ”ett kontrakt skall fullgöras” Villkoren måste då framgå i annonsen eller i förfrågningsunderlaget. (6 Kap. 13§) Den upphandlande myndigheten ska vid bedömning utifrån det anbud som är mest ekonomiskt fördelaktigt utgå ifrån kriterier som är relevanta för kontraktets föremål. Exempel på sådana kriterier som ges i lagen är miljöegenskaper och kvalitet. (12 Kap. 1§) Som vi ser är LOU fattig på information om hur sociala hänsyn ska definieras och hur sociala krav kan ställas.

## 6.3 Diskrimineringslagen

I diskrimineringslagen från 2008 är kön en av diskrimineringsgrunderna. Med diskriminering avses i Kap 1 4§ att en viss grupp missgynnas utifrån tillhörighet i någon av diskrimineringsgrupperna. När det gäller arbetsgivare poängteras i Kap 2 2§ att bestämmelser kring förbud mot diskriminering av arbetstagare inte ska hindra åtgärder som tas för att främja jämställdhet. Viktigt är att det finns samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare för att utjämna skillnader mellan män och kvinnor, exempelvis genom att verka för en jämställd lönefördelning. Ett annat krav som ställs på arbetsgivare är att de vid anställningar aktivt ska

försöka få in personer av underrepresenterat kön i branscher där det råder en könsrepresentativ obalans. Arbetsgivare, i de fall där det finns fler än 25 anställda, har också ansvar för att var tredje år upprätta en jämställdhetsplan. Planen ska innehålla en redogörelse för hur läget ser ut kring jämställdhet och förslag på åtgärder som ska tas för att förhållandena ska bli bättre. (SFS 2008: 567; Kap 3: 1 § 9 § 13§)

Diskrimineringslagen är aktuell här då den offentliga sektorn har möjlighet att i sina upphandlingar kontrollera ifall anbudsgivarna följer diskrimineringslagen. Tanken enligt SKL är att kvaliteten på en tjänst som utförs av en leverantör ska vara likadan som om kommunen hade utfört den själv och därför bör krav kunna ställas på att alla företag som anlitas av kommunen följer givna lagar kring jämställdhet. (SKL 2012) En möjlighet för upphandlare att lyfta fram jämställdhetsfrågan är att inkludera antidiskrimineringsklausuler i upphandlingskontrakten. (Se Kapitel 1.4 för definition)

### ***Särskild förordning för upphandling och antidiskriminering***

Det finns en förordning från 2006 som syftar till att öka medvetenheten om diskrimineringslagstiftningen inom offentlig upphandling. Förordningen är också till för att säkra efterlevnaden av lagen. Myndigheter ska i upphandlingar som överstiger vissa tröskelvärden ställa upp särskilda villkor för att se till att diskrimineringslagen efterföljs. Denna förordning gäller dock endast statliga myndigheter och är alltså inte obligatorisk för kommuner att följa. (SFS 2006:260)

#### 6.4 CEMR- deklARATIONEN

CEMR-deklARATIONEN från 2006 har översatts till svenska av SKL och fått namnet *Den europeiska deklARATIONEN för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå*. Syftet är att uppmana kommuner och myndigheter att aktivt arbeta för jämställdhet mellan könen. I deklARATIONEN finns flertalet principer som de undertecknande kommunerna förbinder sig att stå bakom. Exempelvis ska jämställdhetsintegrering i alla verksamheter ses som ett medel för att uppnå jämställdhet. Jämställdhetsintegrering definieras innebära att planerade åtgärder ska analyseras utifrån vilka följder de kommer få för män och kvinnor. Dessutom ska det finnas både ekonomiska och mänskliga resurser som gör det möjligt att arbeta på detta vis. (CEMR deklARATIONEN 2006: princip 5 & 6)

I Artikel 12 i deklARATIONEN finns ett särskilt avsnitt som rör upphandling av varor och tjänster. Här ses som viktigt att när en tjänst upphandlas ska kvaliteten kunna säkras på samma sätt som om den offentliga myndigheten hade utfört tjänsten själv. Jämställdhet ska beaktas inför varje viktigt kontrakt som utformas. Jämställdhetsmålen ska tas hänsyn till i kontraktsvillkoren. Krav rörande jämställdhet ska även kunna ställas på eventuella underleverantörer. Det ska finnas utbildning för medarbetare som arbetar med upphandling om hur jämställdhetskrav kan ställas. (CEMR-deklARATIONEN 2006)

## 6.5 Sveriges kommuner och landstings *Upphandling för jämställdhet*

I inledningen av denna uppsats refererades till SKL:s skrift *Upphandling för jämställdhet*. Här ska vi titta närmare på vilka riktlinjer som finns i skriften för kommuner att arbeta med jämställdhet i upphandlingar. SKL menar att EU ställer krav på jämställdhetsintegrering inom alla verksamheter och därför ska jämställdhet integreras även i offentlig upphandling. Jämställdhetsmål är vid sidan av andra politiska mål, om exempelvis sysselsättning, grund till en typ av kvalitetskrav som kan ställas i upphandlingar. Jämställdhetsintegrering i upphandling ska säkerställa att lika möjligheter ges till kvinnor och män och att resurser fördelas på ett jämställt sätt. Det är dock viktigt att upphandlarna reflekterar över risken att små företag kan diskrimineras om kraven blir för höga. (SKL 2012)

SKL uppmanar den upphandlande myndigheten att göra en förstudie där det reflekteras kring huruvida jämställdhetskrav kan ställas i upphandlingen. För att hjälpa upphandlare med det har SKL utformat en checklista för upphandlingar. Enligt checklistan ska upphandlare i kommunen fundera kring om den givna upphandlingen får konsekvenser för kvinnor och män, om ett jämställdhetsperspektiv är aktuellt och om jämställdhetsmål kan uppnås med hjälp av den aktuella upphandlingen som medel. Viktigt är också att se om det finns kriterier för att utvärdera jämställdhetskraven. Här måste tydliggöras hur uppföljningen ska gå till väga och vem som är ansvarig. (SKL 2012)

I myndigheternas förfrågningsunderlag till upphandlingar finns möjlighet att utesluta leverantörer som inte följer rådande lagstiftning. Ett brott kan vara att bryta mot Diskrimineringslagen genom att exempelvis inte ha en jämställdhetsplan. För att kontrollera detta menar SKL, att man ska se till att det finns en uppdaterad jämställdhetsplan som har

gjorts i samverkan med arbetstagarernas representanter. Det ska också finnas aktiva åtgärder som ryms inom ”lön, arbetsförhållanden, trakasserier och rekrytering” (SKL 2012; s 14)

Ett exempel på hur jämställdhetskrav kan ställas som går längre än vad lagen kräver kommer från Krokoms kommun. I Krokoms ställdes i en upphandling av företagshälsovård krav på att anbudsgivarna skulle ha ett genusperspektiv i sin verksamhet och genusteoretisk kompetens. Detta ansågs relevant eftersom det hade framkommit att kvinnor hade mycket högre sjukfrånvaro än män. Upphandlingen överklagades, men överklagan avslogs då det fastslogs att kraven hade varit tydliga och i överensstämmelse med EU:s principer. (SKL 2012)

SKL (2012) ger fler exempel på hur krav kan ställas ur ett jämställdhetsperspektiv. Först och främst nämns att en anbudsgivare ska kunna visa upp en jämställdhetspolicy som tydliggör hur företaget arbetar med frågor kring könsfördelning och hur uppföljningen av jämställdhetsmål går till. Anbudsgivaren ska även kunna visa hur arbetet med jämställdhetsintegrering ser ut. Etablerade metoder ska specificeras av upphandlaren. Även lagar kring jämställdhet ska specificeras och anbudsgivaren ska kunna visa hur de arbetar i relation till dessa lagar. (SKL 2012)



Nu när de externa styrdokumenterna har sammanställts ordnas de i en tabell för bättre överblick:

Tabell 2 Externa styrdokument

<b>EU</b>	
<p>+ Det klassiska direktivet ger uttryck för att sociala hänsyn kan tas inom offentlig upphandling.</p> <p>+ EU:s nya direktiv från 2014 öppnar upp för vidare användning av sociala hänsyn.</p> <p>+ Jämställdhet nämns i EU-kommissionens skrift från 2011 som del av sociala hänsyn. Konkreta exempel ges på jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling. Här tydliggörs att det inte är enbart lägsta pris som ska styra utan att sociala hänsyn ska vägas in i upphandlingar.</p>	<p>- Sociala krav är inte tydligt definierade och jämställdhet nämns inte explicit i det klassiska direktivet</p> <p>- EU-kommissionens vägledning till arbetet med sociala hänsyn är inte tvingande.</p> <p>- Skriften öppnar för bortprioritering av jämställdhetsfrågan då det står att de upphandlande myndigheterna ska fundera kring ifall just deras verksamhet är rätt medel för att arbeta med de givna sociala målen.</p>
<b>LOU</b>	
<p>+ Uppmanar till att sociala hänsyn bör tas i offentliga upphandlingar.</p>	<p>- Finns ej en tydlig definition av sociala hänsyn.</p> <p>- Jämställdhetskrav nämns inte.</p> <p>- Ej konkreta riktlinjer för hur sociala hänsyn kan tas.</p> <p>- Ej tvingande att sociala hänsyn ska tas inom offentlig upphandling.</p>
<b>Diskrimineringslagen</b>	
<p>+ Innehåller flera åtgärder som kommuner skulle kunna använda sig av för att jämställdhetsintegrera den offentliga upphandlingen.</p> <p>+ Lagen kan vara ett tvingande verktyg som kommuner kan falla tillbaka på när de ställer jämställdhetskrav på anbudsgivare.</p> <p>+ Finns en förordning om att införa antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt.</p>	<p>- I lagen står inte att den ska användas av upphandlande myndigheter.</p> <p>- Förordningen för antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt gäller inte kommuner.</p>
<b>CEMR-deklarationen</b>	
<p>+ Lyfter fram att kommunerna måste avsätta resurser för jämställdhetsarbete, både mänskliga och ekonomiska.</p> <p>+ Egen artikel för just upphandling där tydliga jämställdhetsmål finns för den offentliga upphandlingen</p>	<p>- Inte tvingande för kommuner att skriva på.</p>
<b>SKL</b>	
<p>+ Lyfter i skriften från 2012 fram jämställdhet som kvalitetskrav i upphandlingar.</p> <p>+ Checklista för jämställdhet och upphandling</p> <p>+ Tydliggör att Diskrimineringslagen kan användas för att ställa krav på leverantörer.</p>	<p>- Ej konkret hur uppföljning av krav kan gå till.</p>

## 7. Kommunernas interna förutsättningar

*I följande avsnitt presenteras kommunernas interna förutsättningar för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling. Resultaten från varje kommun redovisas utifrån kategorierna; **politisk vilja, organisatorisk placering, kunskap och information, lokala mål och anpassning** och slutligen **lokala ekonomiska förutsättningar**. Varje kommunkapitel avslutas med en sammanfattande tabell och svaren på frågan: **Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet enligt intervjupersonerna?***

### 7.1 Kommun A

*I Kommun A intervjuas en upphandlingschef som benämns Tjänsteperson 1 och en planeringssekreterare som kallas för Tjänsteperson 2. Planeringssekreteraren arbetar endast med jämställdhet utifrån ett internt perspektiv. I kommun A hade det externa jämställdhetsarbetet inte kommit igång och därför fanns ingen att intervjua kring det.*

#### 7.1.1 Politisk vilja

I kommun A:s budget för 2013 listas sex olika värden som ska vara vägledande för staden.<sup>13</sup> Jämställdhet är ett av dessa värden och en åtgärd som lyfts upp för att öka jämställdheten är att stötta kvinnors företagande. I budgeten finns ett antal prioriterade mål och ett av dem är hållbar utveckling. Begreppet innefattar ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter. (Kommun A *Budget 2013*) Kommun A har också ett målprogram där jämställdhet står med som mål. Viktigt är att öppna upp för fler arbetsgivare inom den offentliga sektorn där kvinnor är överrepresenterade. Vård och omsorg skrivs som exempel på en bransch där ett utvecklat kvinnligt företagande kan vara ett sätt att öka jämställdheten. Gällande upphandling är ett mål att miljöhänsyn ska bli mer framträdande. (Kommun A *Målprogram för 2011-2014*)

I kommunens upphandlingspolicy står ”socialtisk” upphandling med som ett mål vid sidan av ekonomiska hänsyn. I alla upphandlingar ska sociala krav ställas där det är möjligt och EU-direktiven ska vara utgångspunkten för hur kraven kan ställas. De enskilda upphandlarna ska tillgodogöra sig information om hur kraven kan formuleras. Kommunstyrelsen har rätt att besluta om vilka grundläggande krav som alltid ska ställas i upphandlingar. (Kommun A *Upphandlingspolicy 2009*)

I budget, mål och upphandlingspolicy nämns inte jämställdhet i samband med upphandling. I

---

<sup>13</sup> Kommunens budget för 2014 fanns inte att tillgå.

budgeten skrivs överhuvudtaget inte om offentlig upphandling specifikt. Gällande jämställdhet finns inga externa jämställdhetsmål. Kommunen skrev under CEMR-deklarationen hösten 2013 och har ännu inte hunnit utfärda någon handlingsplan. Det finns en likabehandlingsplan, men den är enbart inriktad på kommunens interna arbete och utgår alltså från ett arbetsgivarperspektiv.

### ***Hur upplevs den politiska viljan?***

Upphandlingschefen, Tjänsteperson 1, upplever inte att jämställdhet är ett mål i upphandlingsverksamheten. Diskussionen har aldrig kommit upp hur jämställdhet kan integreras inom offentlig upphandling. De politiska mål som fokuseras på gällande upphandling kretsar kring miljöhänsyn och sociala krav. Sociala krav innebär att minska utanförskap och få in arbetslösa på arbetsmarknaden. Vid frågan om jämställdhet är ett prioriterat mål från politiskt håll vill intervjupersonen inte uttrycka att det är nedprioriterat. Upphandlingschefen vill inte uttala sig om vad det beror på att jämställdhet inte är det som fokuseras på inom upphandling. Problemet är troligen inte bristande intresse utan snarare att jämställdhet inte var uppe som fråga när visionen för staden utformades. Tjänsteperson 2, med ansvar för det interna jämställdhetsarbetet har inte någon uppfattning om politikernas vilja att prioritera jämställdhet. Hen ser dock att undertecknandet av CEMR-deklarationen visar att det finns en politisk enighet kring att jämställdhet är en viktig fråga.

#### 7.1.2 Organisatorisk placering

I kommun A finns en central upphandlingsenhet som sköter alla stadsövergripande upphandlingar. När det gäller sociala hänsyn finns ingen person med sammanhängande ansvar för dessa frågor. En tjänst har nyligen tillsatts för arbetet med extern jämställdhetsintegrering. Det saknas i dagsläget en övergripande bild av det externa jämställdhetsarbetet, vilket nu alltså förändras i och med implementeringen av CEMR-deklarationen.

#### 7.1.3 Kunskap och information

I Kommun A har inte jämställdhet uppmärksamats inom offentlig upphandling. Tjänsteperson 1 menar att sociala krav handlar om att ställa krav på leverantörer att anställa eller erbjuda praktikplatser till personer som står utanför arbetsmarknaden. Det finns även i

policyanvisningar inskrivet att upphandlingsenheten i vissa tjänsteupphandlingar ska kunna ställa kollektivavtalsliknande krav på exempelvis lönevillkor. Det finns ingen användning av antidiskrimineringsklausuler eller krav på jämställdhetsplaner. När det gäller krav på underleverantörer ställs samma krav som på huvudleverantören, men upphandlingschefen upplever att det är svårt att följa upp hur kraven efterlevs. Angående jämställdhetskrav tror hen att de är möjliga att ställa, men det är viktigt att kraven blir konkreta så att det går att se resultat. Risken blir annars att de stannar vid att vara krav och inte leder till något i praktiken. Tjänsteperson 1 är tveksam till just jämställdhetsplaner och policys eftersom det är lätt för leverantörer att svara ”ja” på att de har dessa men den reella förändringen uteblir. Ett konkret jämställdhetskrav som upphandlingschefen kommer på är följande: Vid inköp av en bemanningstjänst skulle tjänsten kunna ges till en person av underrepresenterat kön inom just den branschen. Detta krav skulle vara konkret och möjligt att följa upp samtidigt som det är knutet till tjänsten. Upphandlingschefen anser det dock svårt generellt att hitta på konkreta exempel gällande just jämställdhet.

#### 7.1.4 Lokala mål och anpassning

*”Så länge vi arbetar med konkreta krav som leder till resultat försvinner papptigrarna...”<sup>14</sup>*

Tjänsteperson 1 menar att de krav som ställs i upphandlingar inte är något som upphandlingsenheten sitter och hittar på utan det finns en tydlig politiskt vilja kring vad som ska arbetas med i verksamheten. Prioriterade områden är hållbarhet och att minska klyftorna genom att exempelvis arbeta med ungdomsarbetslösheten. Den ökande omfattningen av politiska mål som är tänkta att uppnås med offentlig upphandling ser inte upphandlingschefen som ett problem, så länge kraven förblir konkreta. Då försvinner ”papptigrarna”. Kommunen ska enbart fokusera på vad man faktiskt kan åstadkomma med upphandlingar. Det får inte bli så att de politiska målen överskuggar varan eller tjänsten i en upphandling, men enligt Tjänsteperson 1 är det inte ett aktuellt scenario i dagsläget. Upphandlingschefen menar att det är bättre att ha lägre satta mål och klara av att följa upp dem än att sätta upp högre, omfattande mål som inte leder till något. En risk som hen ser med att formulera jämställdhetskrav är att små leverantörer diskrimineras på grund av att de inte har kunskap eller tid att uppfylla kraven. Vaga jämställdhetsmål skulle alltså här kunna krocka med EU-principen om icke-diskriminering. Tjänsteperson 1 ser annars inga hinder i lagarna att ställa

---

<sup>14</sup> Tjänsteperson 1, intervju 140318

sociala krav. Vid frågan om vilka jämställdhetsmål som finns i Kommun A svarar upphandlingschefen att hen inte kan räkna upp dem på rak arm.

#### 7.1.5 Lokala ekonomiska förutsättningar

Upphandlingschefen har en bild av att om det finns en politisk vilja finns stora resurser. Som exempel nämns att resurser lagts på att skapa en tjänst som innebär ansvar för miljöfrågor. Det finns enligt upphandlingschefen ingen skillnad mellan resurser till att arbeta med politiska mål och resurser till annat inom inköpsprocessen.

Tabell 3: Interna förutsättningar i Kommun A

<b>Politisk vilja</b>	
+ Har nyligen skrivit under CEMR-deklarationen + Jämställdhet är ett av målen i budgeten och i måldokumentet för 2011-2014 + Sociala krav finns med i upphandlingspolicyn	- Har ännu inte utarbetat handlingsplan för CEMR-deklarationen. - Jämställdhet nämns inte i upphandlingspolicyn. - Upphandlingschefen upplever inte någon politisk vilja att lägga fokus på jämställdhet som del av sociala hänsyn.
<b>Organisatorisk placering</b>	
+ Finns ny tillsatt tjänst med ansvar för det externa jämställdhetsarbetet.	- Ingen person med ansvar för frågor kring sociala hänsyn. - Det externa jämställdhetsarbetet har inte kommit igång.
<b>Kunskap och information</b>	
+ Upphandlingschefen kan komma på konkreta exempel på hur jämställdhetskrav kan ställas inom offentlig upphandling. + Fokus på att mål ska vara konkreta och kunna följas upp.	- Jämställdhetskrav ställs inte i upphandlingar. - Jämställdhet beskrivs inte av Tjänsteperson 1 som del av sociala hänsyn.
<b>Lokala mål och anpassning</b>	
+ Konflikt upplevs inte förekomma mellan olika mål. + Täta kopplingar mellan de uttalade politiska målen och det praktiska arbetet. + Upphandlingschefen ser inte lagarna som hinder för att arbeta med politiska mål inom offentlig upphandling.	- Finns ej externa politiska jämställdhetsmål för upphandlarna att arbeta efter. - Upplevd risk att vissa företag, särskilt små kan diskrimineras om för långtgående krav ställs.
<b>Lokala ekonomiska förutsättningar</b>	
+ Upphandlingschefen ser inget problem med att avsätta resurser till arbetet med politiska mål inom offentlig upphandling. + Resurser upplevs finnas till det som politikerna prioriterar.	- Resurserna har ännu inte fördelats till jämställdhetsarbete inom offentlig upphandling.

#### 7.1.6 Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet enligt intervjupersonerna?

Enligt både Tjänsteperson 1 och 2 krävs politisk vilja om en förändring ska ske.

Upphandlingsenheten följer det som står i upphandlingspolicyn och där anges vad som är viktigt att fokusera på just i upphandlingar. Upphandlingschefen tror att det går att lägga till andra mål i policyn vid sidan av miljökrav och sociala krav. Det krävs dock en mer utarbetad modell kring jämställdhetsintegrering än krav på jämställdhetsplaner. Om kraven blir tillräckligt konkreta och leder till reell, aktiv förändring är upphandlingschefen öppen för att arbeta med jämställdhet inom offentlig upphandling. Tjänsteperson 2 anser sig inte insatt i vad som skulle krävas just i kommun A, men menar att det generellt behövs en central styrning för jämställdhetsintegrering och att resurser avsätts för att arbeta med frågan.

## 7.2 Kommun B

*I Kommun B intervjuas en upphandlingssamordnare och en verksamhetsstrateg/mångfaldsombud som bevakar jämställdhet som ett av flera områden. Upphandlingssamordnaren benämns Tjänsteperson 1 och mångfaldsombudet Tjänsteperson 2.*

### 7.2.1 Politisk vilja

I Kommun B:s budget utgör demokrati och mångfald och viktig punkt. Målet är att kommunen ska vara en förebild när det gäller antidiskriminering och mångfaldsarbete. Ett genusperspektiv ska genomsyra alla kommunens verksamheter. I kommunen används något som kallas ”mångfaldscertifiering” vilket innebär att det ska finnas en strategi och ett aktivt arbete för mångfald inom de olika verksamheterna. Offentlig upphandling nämns i kapitlet ”Kommun B:s ekonomi och effektivitet”. Den prioritering som finns med gällande upphandling är att följsamheten av LOU ska utvecklas. Lagen ska användas för att nå politiska mål kring exempelvis miljön. (Kommun B *Budget* 2014)

Kommunen har inte skrivit på CEMR-deklarationen och inga styrdokument finns specifikt för jämställdhet. Vid kontakt med kommunen hänvisas till Mångfaldsprogrammet där jämställdhet är en del. I programmet står att alla kommunens verksamheter aktivt ska arbeta med jämställdhetsperspektivet. (Kommun B *Mångfaldsprogrammet*)

I kommunens upphandling – och inköspolicy finns en rubrik som berör sociala och etiska krav i upphandlingar. Där står att det i Kommun B bedrivs ett ”omfattande arbete för ökande jämställdhet mellan kvinnor och män”. (Kommun B *Upphandling- och inköspolicy* 2012: s. 2) Med referens till Diskrimineringslagen står att företag med över 25 anställda som erbjuder tjänster och byggtreprenader ska kunna visa upp en aktiv jämställdhetsplan. Utöver detta ställer Kommun B krav på leverantörer och underleverantörer om antidiskriminering där kön är en av grunderna.

### ***Hur upplevs den politiska viljan?***

Mångfaldsombudet lyfter vid frågan om kommunens politiska jämställdhetsmål fram, att varje verksamhet ska utforma sina mål kring jämställdhetsintegrering. Uppfyllelsen av de mål

som finns i budgeten kring demokrati och mångfald redovisas till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Mångfaldsombudet upplever att det finns en stor kunskap och drivkraft hos kommunens politiker. Viktigt är att politikerna fortsätter att kräva konkreta resultat från verksamheterna, exempelvis i form av statistik. Upphandlingssamordnaren anser också att jämställdhet just nu är ett prioriterat område i Kommun B.

### 7.2.2 Organisatorisk placering

I Kommun B innehar upphandlingsenheten ansvar för att utforma ramavtal och erbjuda kompetens till stadens förvaltningar och bolag. Upphandlingssamordnaren som intervjuas i denna studie fungerar som stöd till kollegor och arbetar även med kompetensutveckling inom verksamheten. Det finns ingen utsedd person i Kommun B som ansvarar för sociala hänsyn utan varje upphandlare tar själv ansvar för dessa frågor i samråd med chefen.

Mångfaldsombudet arbetar på skol- och barnomsorgsförvaltningen, men har i sina uppgifter ansvar för att bevaka mångfald, demokrati och jämställdhet. I tjänsten ingår alltså inte bara jämställdhetsarbete utan även samordning kring frågor som rör barn och unga, sexuell läggning och andra diskrimineringsgrunder. Mångfaldsombudet har inte haft så mycket kontakt med upphandlingsenheten och är inte insatt i upphandlarnas verksamhet.

### 7.2.3 Kunskap och information

Upphandlingssamordnaren placerar jämställdhet inom begreppet sociala krav. I Kommun B skrivs i förfrågningsunderlagen att kommunen bedriver ett omfattande jämställdhetsarbete. Krav ställs på att anbudsgivare med fler än 25 anställda ska bifoga aktuella jämställdhetsplaner. Leverantörerna får inte diskriminera på grund av kön och det gäller även underleverantörer. Angående kunskapsnivån hos upphandlare kring hur jämställdhetskrav kan ställas, menar Tjänsteperson 1 att kraven på antidiskriminering finns som mall i förfrågningsunderlaget och används således i 90 % av alla upphandlingar. Information om hur ytterligare jämställdhetskrav kan ställas finns att hämta från Konkurrensverket och från SKL. Upphandling kan enligt Tjänsteperson 1 vara ett medel för att arbeta för jämställdhet om bara alla upphandlare ställer dessa typer av krav. När det gäller kommunens jämställdhetsmål finns dock en kunskapslucka då jag ombeds vända mig till mångfaldsombudet för att få svar på frågor om dem. Mångfaldsombudet upplever att det finns en kunskap om jämställdhetsmålen och att mångfaldsarbetet är väl förankrat i kommunens verksamheter.



#### 7.2.4 Lokala mål och anpassning

Upphandlingssamordnaren anser att det finns stora möjligheter att arbeta med politiska mål med offentlig upphandling som medel eftersom det handlas med väsentliga summor pengar. Dock beskriver upphandlingssamordnaren att det finns en känsla hos upphandlare ibland att de ska lösa all världens problem. Vissa frågor kanske istället borde vara lagstadgade. EU-lagstiftningen och LOU ser Tjänsteperson 1 ge stora möjligheter att ställa jämställdhetskrav i upphandlingar. Det enda som måste tänkas på är att kraven ska vara proportionerliga mot föremålet för upphandlingen så att inte små företag diskrimineras. Varan eller tjänsten i upphandlingen styr hur pass stränga krav som kan ställas. Ett problem som upphandlingssamordnaren ser med jämställdhetskrav är att små leverantörer drar sig för att lämna anbud för att de inte kan leva upp till kraven. Svårt är också att följa upp om kraven efterlevs. Upphandlingssamordnaren upplever generellt att det som politiker beslutar om, det gör man.

Mångfaldsombudet ser en problematik i att flera olika typer av mål ska nås med den offentliga upphandlingen. Det kan bli en konflikt i vilka mål som prioriteras. Svårt är att uppnå miljömål och jämställdhetsmål samtidigt som hänsyn tas till det ekonomiskt mest fördelaktiga. Risken finns att jämställdhetsmål prioriteras lägre än andra mål och därför måste de politiska kraven upprätthållas. Det ska hela tiden gå att peka på att målen är lagstadgade.

#### 7.2.5 Lokala ekonomiska förutsättningar

Upphandlingssamordnaren upplever inga problem med resurser till att arbeta med politiska mål i upphandlingar eftersom politiska mål alltid ska prioriteras.

Tabell 4: Interna förutsättningar i Kommun B

<b>Politisk vilja</b>	
+ Jämställdhet finns med i budgeten under Demokrati och mångfald. + Jämställdhet är en av punkterna i Mångfaldsprogrammet. + Jämställdhetsintegrering skrivs tydligt fram i upphandling- och inköspolicyn. + Tjänsteperson 1 och 2 upplever att jämställdhet är en politiskt prioriterad fråga.	- Jämställdhet har ingen egen punkt i budgeten. - Kommunen har inte skrivit på CEMR-deklarationen. - Finns inget styrdokument specifikt för jämställdhet.
<b>Organisatorisk placering</b>	
+ Omfattande arbete med mångfaldsombud.	- Ingen tjänst som enbart innefattar jämställdhetsarbete. - Inget tätt samarbete mellan mångfaldsombud och upphandlingsenheten. - Ingen med övergripande ansvar för sociala hänsyn
<b>Kunskap och information</b>	
+ Upphandlingssamordnaren vet var information kring jämställdhetskrav inom offentlig upphandling kan hämtas. + Jämställdhetskrav ingår som mall i förfrågningsunderlagen + Antidiskrimineringsklausuler används.	- Inga exempel på ställda jämställdhetskrav som gått längre än lagen kräver - Bristande kunskap på upphandlingsenheten om jämställdhetsmålen
<b>Lokala mål och anpassning</b>	
+ Upphandlingssamordnaren ser stora möjligheter i lagarna att ställa jämställdhetskrav.	- Upplevd risk av upphandlingssamordnaren för att upphandlingen ses kunna lösa all världens problem. - Upphandlingssamordnaren kan inte svara på frågor kring kommunens jämställdhetsmål. - Mångfaldsombudet tror det finns konflikt mellan olika mål inom upphandlingsverksamheten och att det är lätt att prioritera ned jämställdhet.
<b>Lokala ekonomiska förutsättningar</b>	
+ Upphandlaren anser att det finns resurser till att arbeta med politiska mål i upphandlingar.	

7.2.6 Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet inom offentlig upphandling enligt intervjupersonerna?

Enligt upphandlingssamordnaren är det viktiga för att jämställdhet ska integreras ytterligare i upphandling att det ska stå med i LOU. Mångfaldsombudet framhåller att det är nödvändigt att det framgår tydligt av alla styrdokument som är verksamhetsspecifika att jämställdhetsintegrering är en prioriterad fråga. Särskilt viktigt är att jämställdhet skrivs fram i budgeten. Ett hinder för jämställdhetsintegrering är enligt Tjänsteperson 2 att det fortfarande finns en okunskap kring hur det går till i praktiken och att det också finns en lathet ute i verksamheterna.

## 7.3 Kommun C

*I Kommun C intervjuas en upphandlare som får benämningen Tjänsteperson 1 och en jämställdhetscontroller som kallas Tjänsteperson 2.*

### 7.3.1 Politisk vilja

I Kommun C:s budget för 2014 står att offentlig upphandling ska effektivieras för att spara pengar. Det finns även en verksamhetsplan för hur målen i budgeten ska kunna uppnås och enligt den är jämställdhet en övergripande fråga som ska genomsyra alla kommunens verksamheter. (Kommun C Budget 2014; Kommun C Verksamhetsplan 2014) Enligt upphandlingspolicyn, ska kommunen vara ledande i miljöfrågor. Även etiska hänsyn är viktiga och alla leverantörer ska respektera de mänskliga rättigheterna. Bland annat ska ILO:s konventioner följas, däribland konventionen om antidiskriminering. I policyn står också att kommunen ska ställa krav på leverantörer att de följer lagar som rör jämställdhet och antidiskriminering. (Kommun C Upphandlingspolicy 2008)

I Kommun C finns en specifik handlingsplan för jämställdhet. Planen bygger på CEMR-deklarationen som undertecknades 2010 och den omfattar alla kommunala verksamheter. Målet med handlingsplanen är att jämställdhetsarbetet ska leda till tydliga resultat. Jämställdhetsintegrering är den strategi som ska användas för att uppnå jämställdhetspolitiska mål vilket innebär att jämställdhet ska genomsyra alla politiska beslut. Utifrån CEMR-deklarationen finns verktyg för att praktiskt integrera jämställdhet i kommunens verksamheter. (Kommun C Handlingsplan för jämställdhet 2011)

### ***Hur upplevs den politiska viljan?***

Upphandlaren menar att CEMR-deklarationen kräver att kommunen ska arbeta med jämställdhet inom offentlig upphandling och genom att skriva på den har kommunen förbundit sig till att göra just detta. På upphandlingsenheten har de fått tydliga direktiv från politiskt håll att de ska arbeta mer med jämställdhet och det har varit ett prioriterat mål det senaste halvåret. Tjänsteperson 2 (jämställdhetscontroller) anser också att den politiska viljan i kommunen är tydlig och som exempel nämns upprättandet av handlingsplanen för jämställdhet och skapandet av en jämställdhetscontroller. Det finns ett driv i att arbeta med

jämställdhet och Tjänsteperson 2 kan bara se den politiska viljan som positiv när det gäller denna fråga.

### 7.3.2 Organisatorisk placering

I Kommun C har en central upphandlingsfunktion precis införts. Det finns dock ingen med samordnande ansvar för frågor rörande sociala hänsyn. Däremot finns alltså en jämställdhetscontroller som arbetar kommunövergripande med jämställdhetsintegrering. Tjänsteperson 2 har ansvar för implementeringen av kommunens handlingsplan för jämställdhet genom att stötta kommunens olika verksamheter både strategiskt och operativt. Upphandlaren anser att samarbetet med jämställdhetscontrollern är mycket viktigt då denne bidrar med kunskap om jämställdhetsintegrering medan upphandlaren står för upphandlingskompetensen. Samarbetet har varit mer aktivt sedan hösten 2013.

### 7.3.3 Kunskap och information

Upphandlarna har tillsammans med jämställdhetscontrollern utarbetat checklistor för vad de ska tänka på när jämställdhetskrav ställs i upphandlingar. Tjänsteperson 1 anser sig ha fått mer kunskap om jämställdhet i och med att hen har tagit del av jämställdhetscontrollerns expertis. Genom att checklistor och rutiner har fått en plats i det dagliga arbetet, anser upphandlaren att hen kan bära med sig kunskapen inför kommande upphandlingar, även om det inte går att ställa vassa jämställdhetskrav i precis alla upphandlingar. Upphandlaren ser sitt handlingsutrymme att ställa skarpa krav som stort så länge den politiska viljan finns där och hen tycker att det är konstigt att många kommuner tolkat begreppet sociala hänsyn så snävt.

I Kommun C finns en standardtext som är inskriven i kvalificeringskraven. Där framhålls CEMR-deklarationen och krav ställs på leverantören att den ska arbeta på ett sätt som stämmer överens med deklarationens principer. Leverantören ska ha en inställning som grundas i att skillnader mellan kvinnor och män ska undanröjas. I kommunen finns även ett genustänk när det gäller förfrågningsunderlag och neutrala pronomen används, exempelvis ”anbudsgivaren” istället för ”han” eller ”hon.”

I upphandlingar ställs krav på att företag med mer än tio anställda ska ha en aktiv

jämställdhetsplan. Tjänsteperson 1 hänvisar här till att diskrimineringslagen kräver det.<sup>15</sup> När avtalet ska följas upp kontrolleras hur många anställda företaget har för att se om en jämställdhetsplan måste finnas. Planen krävs inte alltid in, men skulle begäras in ifall leverantören kontrollerades. I Kommun C används också särskilda avtalsvillkor som innebär att leverantörer måste följa ILO:s kärnkonventioner. Ibland ställs även som särskilda avtalsvillkor, krav på att leverantörer måste föra könsuppdelad statistik. När det gäller underleverantörer ställs samma krav på dem som på huvudleverantörer.

Jämställdhetscontrollern upplever att Kommun C befinner sig i en inledningsfas när det gäller jämställdhetsintegrering i offentlig upphandling. Mätningar som har gjorts visar att det finns mer att jobba på inom upphandlingsområdet, men kommunen har i alla fall identifierat behovet av att arbeta med jämställdhet inom offentlig upphandling. Tjänsteperson 2 ser det som viktigt att det först och främst finns ett mål att arbeta för. Upphandlare har inte alltid kunskap om hur jämställdhet konkret kan arbetas med inom upphandling och vilken effekt på jämställdhet som olika krav i praktiken kan ha. Det behövs utbildning för att höja kunskapsnivån, enligt jämställdhetscontrollern. Upphandlarna har hittills inte setts som nyckelpersoner i jämställdhetsarbetet och därmed har de inte fått utbildning i den typen av frågor.

Både tjänsteperson 1 och 2 anser att informationen kring hur jämställdhetskrav kan ställas är bristfällig. Idag tycker upphandlaren att det är lite osäkert var gränserna går. Hen har fått information från jämställdhetscontrollern och har även använt sig av information från Konkurrensverket. Jämställdhetscontrollern nämner SKL:s skrift och forskningsrapporter som informationsunderlag för jämställdhet inom offentlig upphandling. Hen har ägnat sig åt researcharbete för att få fram mer information om jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling, bland annat har andra kommuner kontaktats. Det visade sig att kommuner inte har jobbat konkret med jämställdhet utan mer generellt med sociala hänsyn och då har fokus ofta hamnat på sysselsättningsfrågan. Bristen på goda exempel kring jämställdhetsintegrering och offentlig upphandling gör att Tjänsteperson 2 får hitta på egna exempel.

---

<sup>15</sup> Diskrimineringslagen säger dock att företag med mer än 25 anställda ska ha en aktuell jämställdhetsplan. Kommun C går alltså längre än vad lagen kräver.

#### 7.3.4 Lokala mål och anpassning

Upphandlaren anser att det finns stora möjligheter i lagarna att ställa sociala krav, men att det är svårt. Den största svårigheten ligger i att se till att proportionalitetsprincipen inte bryts. Det går inte att ha alltför långtgående standardskrivningar för då finns risk att kraven inte blir proportionerliga mot den vara eller tjänst som upphandlas. Dock tror upphandlaren att det inte är så troligt att ett företag överklagar för att det inte når upp till jämställdhetskraven, eftersom det ser dåligt ut. Tjänsteperson 1 ser inte att diskriminering mot mindre företag är en så stor risk eftersom lagen redan gör skillnad på små och stora företag.

Vid frågan om möjligheter att nå politiska mål med offentlig upphandling som medel svarar upphandlaren att det är jättesvårt. Det finns många politiska viljor som består av omfattande visioner och mål, men upphandlarna har komplexa regelverk som de måste ta hänsyn till. Det kan vara svårt att få in alla politiska mål i en upphandling och att veta vilket mål som ska prioriteras. På frågan om hur upphandlarna väljer ut vilka mål som ska prioriteras svarar Tjänsteperson 1 att det ytterst är den politiska viljan som styr. Exempelvis ställer CEMR-deklarationen vissa krav på jämställdhet som upphandlarna alltid måste rätta sig efter. På det stora hela upplever Tjänsteperson 1 ändå att alla upphandlare i kommunen ställer sig positiva till att använda offentlig upphandling som politiskt verktyg. Själv tycker hen att det är roligt att utforska upphandlingslagstiftningens potential. Det finns stora möjligheter i lagarna att ställa kvalitetskrav och samtidigt ta hänsyn till ekonomiska aspekter.

Jämställdhetscontrollern anser att jämställdhetsmålen ofta kan framstå som luddiga men att det är hens uppgift att kommunicera till verksamheterna hur de kan arbeta. Som stöd finns CEMR-deklarationen och i den går det att hänvisa till specifika artiklar.

Jämställdhetscontrollern upplever att det hos upphandlare finns en rädsla för att ställa krav som inte direkt styrs av lagen. Jämställdhetsintegrering är inte tydligt lagstadgat vilket gör att upphandlarna inte kan falla tillbaka på något om de ställer krav som sträcker sig bortom lagstiftningen. Viktigt är att tydliggöra vilken koppling de politiska jämställdhetsmålen har till upphandlarnas praktiska arbete. Nästa steg blir att se vilka möjligheter som finns med att arbeta med jämställdhet inom upphandling utan att det blir fel. Upphandlare har ibland svårt att konkret koppla jämställdhetsmålen till sitt arbete.

### 7.3.5 Lokala ekonomiska förutsättningar

Tjänsteperson 1 säger att det inte har tillsatts specifika resurser för jämställdhetsarbete, men att resurser till detta ingår i upphandlingsenhetens kvalitetsarbete. Tjänsteperson 2 menar att kommunen genom att skriva under CEMR-deklarationen har åtagit sig att avsätta resurser för att kunna arbeta systematiskt med jämställdhet.

Tabell 5: Interna förutsättningar i Kommun C

<b>Politisk vilja</b>	
+ Jämställdhet finns med i kommunens verksamhetsplan för 2014 + Kommunen har skrivit under och utformat handlingsplan för CEMR-deklarationen där det står att jämställdhetsperspektivet kan användas inom upphandling. + I upphandlingspolicyn står att kommunen ska ta sociala och etiska hänsyn och att lagar kring jämställdhet och antidiskriminering ska följas. + Tjänsteperson 1 och 2 upplever att det finns ett starkt politiskt driv för jämställdhetsfrågor inom kommunen.	- Skulle kunna ha med vidare jämställdhetskrav i upphandlingspolicyn än vad lagen kräver.
<b>Organisatorisk placering</b>	
+ Finns en jämställdhetscontroller som arbetar heltid med jämställdhetsintegrering av kommunens verksamheter. + Finns ett samarbete mellan jämställdhetscontrollerns och upphandlingsenheten.	- Ingen med övergripande ansvar för området sociala hänsyn
<b>Kunskap och information</b>	
+ Upphandlaren ser jämställdhet som del av sociala hänsyn. + Samarbete mellan upphandlare och jämställdhetscontrollern för att öka kunskapen hos upphandlarna om jämställdhetsfrågor. + Använder särskilda avtalsvillkor för antidiskriminering och ILO:s kärnkonventioner. + Ställer krav på att företag med fler än tio anställda ska ha aktiv jämställdhetsplan. + Använder standardskrivning som skapar en lägstanivå för jämställdhetskrav. + Utarbetat checklistor och rutiner för att ställa jämställdhetskrav	- Båda tjänstepersoner anser att det finns bristfällig information om hur jämställdhetskrav kan ställas. - Jämställdhetscontrollern anser att det behövs mer kunskap bland upphandlare om hur de konkret kan arbeta med jämställdhetsintegrering. - Ingen informationsspridning kommuner emellan rörande jämställdhet inom den offentliga upphandlingen.
<b>Lokala mål och anpassning</b>	
+ Upphandlaren upplever det tydligt hur jämställdhetsmålen ska uppnås + Upphandlaren ser stora möjligheter i lagar att ta sociala hänsyn och ställa jämställdhetskrav + Upphandlaren menar att det finns en positiv inställning bland upphandlare, till att arbeta med politiska mål inom offentlig upphandling.	- Upphandlaren upplever det svårt att arbeta med jämställdhetsmål i förhållande till proportionalitetsprincipen - Jämställdhetscontrollern menar att upphandlarna inte alltid kan se hur de ska konkretisera målen. - Upphandlaren ser en svårighet att kombinera politikens vida visioner och den praktiska upphandlingsverksamheten
<b>Lokala ekonomiska förutsättningar</b>	
+ Resurser upplevs av upphandlaren finnas för att arbeta med politiska mål i upphandlingar.	

### 7.3.6 Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet enligt intervjupersonerna?

Upphandlaren anser att skarpare jämställdhetskrav skulle kunna ställas, särskilt i urvalsprocessen. Då behövs kunskap om hur jämställdhetspolicys och liknande ska se ut, vilket i sin tur skulle kräva ett nära samarbete med jämställdhetscontrollern. Upphandlaren tycker att det är konstigt att jämställdhet har hamnat på efterkälken i många kommuners upphandlingsarbete då hen anser att jämställdhet är en het fråga. Anledningen kan vara att jämställdhetsarbete inte får lika konkreta resultat som arbete med andra typer av politiska mål. För att undkomma risken att det hänger på enskilda upphandlare vilka politiska mål som faktiskt arbetas med i upphandlingar säger upphandlaren att det ska finnas högt ställda minimikrav

Jämställdhetscontrollern tror att det är viktigt att tydliggöra vilka typer av krav som är möjliga att ställa i upphandlingar. Det skulle behövas vad jämställdhetscontrollern kallar för en ”krav- och formuleringsbank” som kan fungera som stöd för upphandlare. En annan viktig punkt är erfarenhetsutbyte mellan olika kommuner. Jämställdhetscontrollern tror också att det är viktigt att diskutera målkonflikter öppet för att reducera risken att jämställdhetsmål prioriteras lägre än andra mål. Viktigt är att skapa en situation där målen inte ställs mot varandra eftersom jämställdhetsmålen då löper risk att väljas bort. Jämställdhet ska integreras i det ordinarie arbetet och inte existera vid sidan av organisationen.

En framgångsfaktor till att jämställdhet inom offentlig upphandling prioriteras i kommunen är enligt intervjupersonerna att det finns en positiv inställning till förändring i kommunen. Kommunen har ambitionen att vara ledande även i miljöfrågor och detta mål anser Tjänsteperson 1 sprida sig och göra att det skapas en positiv inställning till att även vara framstående när det gäller jämställdhetsarbete



## 7.4 Kommun D

*I kommun D intervjuas en hållbarhetskoordinator och en planeringssekreterare med stadsövergripande ansvar för jämställdhetsintegrering. Hållbarhetskoordinatören kallas för Tjänsteperson 1 och planeringssekreteraren för Tjänsteperson 2.*

### 7.4.1 Politisk vilja

Jämställdhet är en av riktlinjerna i kommunens budget. Ett av målen är att kommunen ska utmärka sig som en stad som arbetar hårt med jämställdhetsintegrering. Gällande upphandling är målet att sociala hänsyn tillsammans med miljöhänsyn ska öka. Där det är möjligt ska sociala hänsyn tas och med begreppet menas i budgeten att vinnande anbudsgivare ska kunna tillhandahålla praktikplats eller arbete åt någon som står utanför arbetsmarknaden. Antidiskrimineringsklausuler ska användas och under 2014 ska användningen utvärderas. (Kommun D *Budget 2014*)

I kommunens upphandlingspolicy står att sociala och etiska villkor ska tas hänsyn till i alla upphandlingar i proportionerlig omfattning. Ett begrepp som används i sammanhanget är hållbar upphandling. I begreppet ingår bland annat krav på kollektivavtalsliknande villkor. (Kommun D *Upphandling och inköbspolicy*)

Kommun D skrev under CEMR deklARATIONEN 2007 och har sedan dess uppfört en utvecklingsplan för att se till att deklARATIONENS mål efterlevs. Visionen är att kommunen år 2020 ska ha jämställda verksamheter. För att jämställdhet inte ska bortprioriteras till förmån för andra frågor ska jämställdhet integreras i alla verksamheters dagliga arbete. Jämställdhetsarbetet ska enligt utvecklingsplanen fortgå både internt och externt. Verksamhetsperspektivet utgår ifrån att resurser, makt och inflytande ska fördelas på ett jämställt sätt. Grundläggande är motverkandet av diskriminering i alla former inom alla verksamheter. I utvecklingsplanen står som effektmål att alla verksamheter ska omvandla innehållet i planen till en verksamhetsspecifik jämställdhetsintegrering. Olika områden prioriteras inom olika årtal. För åren 2017-2019 är planen att upphandling av varor och tjänster ska vara ett prioriterat område när det gäller jämställdhetsintegrering. Tanken är då att jämställdhetsperspektivet ska finnas med inför varje upphandling. (Kommun D *Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering*)

### *Hur upplevs den politiska viljan?*

Planeringssekreteraren anser att de politiska målen kring jämställdhetsintegrering inte kan bli tydligare. Viktigt är framförallt att det finns en utvecklingsplan för jämställdhet.

Hållbarhetskoordinatören upplever däremot inte att de jämställdhetspolitiska målen är tydliga. Målen har inte förmedlats till upphandlingsenheten och hen vet inte vad CEMR-deklarationen är eller att kommunen har skrivit på något liknande. Hållbarhetskoordinatören upplever generellt att politiker skriver på olika saker som sedan aldrig förmedlas ut till verksamheterna. Jämställdhetsmålen har inte blivit uppmärksammade inom området upphandling, utan det har endast funnits ett fokus på jämställdhet internt i organisationen, när det gäller exempelvis kommunala anställningar.

#### 7.4.2 Organisatorisk placering

I hållbarhetskoordinatörens tjänst ingår ett ansvar för att ställa och följa upp miljö- och hållbarhetskrav som ställs i upphandlingar. Det yttersta ansvaret för kommunens upphandlingar ligger på upphandlingsenheten och den ska fungera som stöd för hela staden. Tjänsteperson 2 arbetar centralt på stadsledningskontoret med att implementera utvecklingsplanen för jämställdhetsintegrering. Det finns tre tjänster för arbetet med jämställdhet med en sammanlagd arbetstid på 150-200 % av en heltidstjänst. Arbetet består i stöd, samordning och uppföljning av verksamhetsdelen av utvecklingsplanen. Mycket av arbetet går ut på att sprida goda exempel för att öka kunskapen om hur jämställdhet kan integreras. Tjänsteperson 2 har inte haft så mycket kontakt med upphandlingsenheten och det har inte funnits någon diskussion dem emellan om hur de jämställdhetspolitiska målen kan konkretiseras i upphandlingsverksamheten. Upphandlingsenheten har inte visat något större intresse och det är inte möjligt att centralt styra verksamheternas sätt att arbeta med dessa frågor.

#### 7.4.3 Kunskap och information

I Kommun D har begreppet sociala hänsyn tolkats som att enbart innefatta sysselsättningsåtgärder. Hållbarhetskoordinatören uppfattar att kommunen inte arbetar alls med jämställdhetskrav i upphandlingssammanhang. Antidiskrimineringsklausuler används dock i en standardskrivning som finns med i alla upphandlingar. I Kommun D ställs inga specifika krav på att leverantörer måste bifoga jämställdhetsplaner. Tjänsteperson 1 uppfattar både

kunskap och information kring hur jämställdhet kan integreras som bristfälliga. Under nätverkande med andra kommuner har jämställdhet inom offentlig upphandling aldrig kommit upp. De enda tillfällen Tjänsteperson 1 kommit i kontakt med frågan kring jämställdhetskrav är genom enskilda beställare eller medborgare i kommunen.

När det gäller underleverantörer ställs krav på att huvudleverantören ska garantera att de följer samma villkor. Kommunen har en uppförandekod som handlar om att leverantören ska ta hänsyn till grundläggande mänskliga rättigheter som innefattas av ILO:s kärnkonventioner. Diskriminering på grund av kön ingår i en av dessa konventioner. Det är dock enligt hållbarhetskoordinatören svårt att följa upp den typen av krav.

*”Det är som en friggebod som står utanför det stora huset.”<sup>16</sup>*

Tjänsteperson 2 menar att det viktiga är att upphandlingsenheten hittar sitt egna sätt att arbeta för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Det krävs kunskap för att kunna bryta ner målen och det skulle behövas workshops med någon som är duktig på jämställdhet som kan se kopplingen till det praktiska arbetet. Jämställdhetsarbetet har störst chans att nå framgång om de på upphandlingsenheten själva tar initiativet till en sådan utbildning.

Planeringssekreteraren refererar till en liknelse som brukar tas upp inom SKL att jämställdhetsfrågan ”är som en friggebod som står utanför det stora huset” och tanken med jämställdhetsintegrering är att ”flytta in friggeboden i det stora huset”<sup>17</sup>

Planeringssekreteraren lyfter fram att upphandlarna måste se på hela kedjan när det gäller att hitta tillfälle att ställa jämställdhetskrav. Ett exempel som hen ger på hur jämställdhet skulle kunna integreras i upphandling är att en förskola tittar på vilka krav som ska ställas vid inköp av lekmaterial. Exempelvis hade Toys r Us en reklam där pojkar lekte med traditionella ”flickleksaker” och vice versa. I en upphandlingssituation skulle det gå att premiera ett sådant företag. Förutom pris kunde värderingskrav ställas som utgår ifrån graden av arbete med jämställdhetsintegrering.

---

<sup>16</sup> Tjänsteperson 2, intervju 140404

<sup>17</sup> Ibid

#### 7.4.4 Lokala mål och anpassning

*”Och då kan man ju vara lite negativt inställt till att politikerna kommer med nya mål hela tiden”<sup>18</sup>*

Hållbarhetskoordinatören anser att det är bra att upphandling används som medel för att nå politiska mål, men känner ibland att hen sitter mellan två olika stolar. Å ena sidan upplever hållbarhetskoordinatören krav från Miljöförvaltningen som är visionära i sitt arbetssätt och å andra sidan krav från upphandlarna som är juridiskt styrda. Tjänsteperson 1 ser inte att upphandlarna är positiva till att det införs fler och fler nya politiska mål som ska arbetas med i upphandlingen. Det är inte kraven i sig som är problemet, men att det finns så många olika aspekter som upphandlarna måste ta hänsyn till. Kraven staplas på varandra och arbetsbördan blir stor. Hållbarhetskoordinatören anser att det finns stora möjligheter i EU:s regelverk och i LOU att ställa omfattande krav på sociala hänsyn. Viktigt är bara att tänka på hur kraven formuleras så att de inte blir diskriminerande. Framförallt måste upphandlarna se till så att små företag inte hämmas eftersom de kan ha svårt att leva upp till alltför långtgående krav.

*”Var och en slåss ju för sin sjuka moster...”<sup>19</sup>*

Tjänsteperson 2 upplever att det kan vara svårt att nå fram till de olika verksamheterna i staden och få dem att prioritera just jämställdhetsmålen. Citatet ovan handlar om att det finns olika typer av krav som pockar på ute i verksamheterna och alla tycker att just de egna hjärtefrågorna är viktiga. Vid frågan om ifall planeringssekreteraren tror att det kan vara svårt att konkretisera just jämställdhetsmålen på grund att de är så stora, menar hen att det nog inte är målens storlek som är problemet. Miljömål är också stora och ofta luddiga, men de lyckas konkretiseras inom offentlig upphandling. På samma sätt borde upphandlingsenheten kunna bryta ner jämställdhetsmålen. Tjänsteperson 2 har förståelse för att det finns en risk att upphandlingar överklagas om kraven är omfattande men här handlar det återigen om att öka kunskapen om hur jämställdhetsintegrering kan gå till i praktiken

---

<sup>18</sup> Tjänsteperson 1, intervju 140407

<sup>19</sup> Tjänsteperson 2, intervju 140404

#### 7.4.5 Lokala ekonomiska förutsättningar

Upphandlaren anser att arbetet med politiska mål inom offentlig upphandling resurser. Upphandlingsenheten har fått pengar för att rusta upp hållbarhetsarbetet med olika aspekter. Planeringssekreteraren lyfter fram att det finns resurser i kommunen som är avsatta för jämställdhetsarbete. De olika verksamheterna i kommunen kan söka pengar från stadsledningskontoret för utvecklingsarbete, men den möjligheten har inte upphandlingsenheten utnyttjat.

Tabell 6: Interna förutsättningar i Kommun D

<b>Politisk vilja</b>	
<p>+ Jämställdhet är en av riktlinjerna i budgeten.</p> <p>+ Enligt budgeten ska arbetet med sociala hänsyn öka inom offentlig upphandling.</p> <p>+ Kommunen har skrivit under och utformat handlingsplan för CEMR-deklarationen där det står att jämställdhetsperspektivet kan användas inför varje upphandling.</p> <p>+ I upphandlingspolicyn står att kommunen ska ta sociala och etiska</p> <p>+ Planeringssekreteraren upplever att jämställdhetsmålen inte kan bli tydligare.</p>	<p>- Sociala hänsyn innebär enbart sysselsättningsåtgärder i budgeten.</p> <p>- Jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling är inte ett prioriterat mål förrän år 2017</p> <p>- Hållbarhetskoordinatorm upplever inte att jämställdhet inom offentlig upphandling har blivit uppmärksammat från politiskt håll.</p>
<b>Organisatorisk placering</b>	
<p>+ Finns en hållbarhetskoordinator som arbetar med sociala och etiska hänsyn.</p> <p>+ Finns tjänst på sammanlagt 150-200 % av heltidstjänst som innefattar arbete med jämställdhetsintegrering externt.</p>	<p>- Inget samarbete i dagsläget mellan personer som arbetar med jämställdhetsintegrering och upphandlingsenheten.</p>
<b>Kunskap och information</b>	
<p>+ Antidiskrimineringsklausuler används som standardkrav i upphandlingar.</p> <p>+ Planeringssekreteraren kan räkna upp olika sätt att använda upphandling som medel för att arbeta med jämställdhet.</p>	<p>- Hållbarhetskoordinatorm är inte medveten om hur upphandling kan vara ett medel för att arbeta med jämställdhetsmål och definierar sociala hänsyn till att enbart innefatta sysselsättningsåtgärder.</p> <p>- Upphandlarna ställer inte krav på jämställdhetsplan.</p> <p>- Hållbarhetskoordinatorm upplever brist på både information och kunskap om jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling.</p> <p>- Ingen informationsspridning kommuner emellan rörande jämställdhet inom den offentliga upphandlingen</p>
<b>Lokala mål och anpassning</b>	
<p>+ Hållbarhetskoordinatorm ser stora möjligheter i lagarna att ta sociala hänsyn.</p> <p>+ Hållbarhetskoordinatorm tycker att det är positivt att politiska mål arbetas med inom offentlig upphandling.</p> <p>+ Planeringssekreteraren anser att de politiska jämställdhetsmålen är tydliga.</p>	<p>- Hållbarhetskoordinatorm finner det svårt att leva upp till politikernas krav på alla olika mål som upphandlingen ska uppnå.</p> <p>- Tjänsteperson 1 upplever en negativ inställning bland upphandlarna att föra in fler och fler politiska mål.</p> <p>- De jämställdhetspolitiska målen har inte förmedlats ut i verksamheten då Tjänsteperson 1 inte är medveten om att upphandlingsenheten ska arbeta med dem.</p>
<b>Lokala ekonomiska förutsättningar</b>	
<p>+ Upphandlingsenheten har fått pengar för att rusta upp hållbarhetsarbetet.</p> <p>+ Planeringssekreteraren upplever att det finns resurser för jämställdhetsarbete.</p>	<p>- Hållbarhetskoordinatorm upplever arbetet med politiska mål som resurskrävande.</p> <p>- Upphandlingsenheten har inte sökt pengar för utvecklingsarbete för jämställdhet.</p>

#### 7.4.6 Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet enligt intervjupersonerna?

Tjänsteperson 2 menar att det är viktigt för jämställdhetsintegrering generellt att det först och främst finns budgetmål och en utarbetad plan som tydliggör den politiska viljan. Sedan måste det finnas resurser till att arbeta med frågan. Anställda inom kommunen behöver själva vara aktiva för att få in jämställdhetsarbetet i de egna strukturerna. Det krävs att anställda ute i verksamheterna förstår att det finns något att vinna på att arbeta med jämställdhet.

Planeringssekreteraren tror att problemet med jämställdhetsintegrering i grund och botten handlar om kvinnors historiska underordning och de strukturer som delar in i kön. Vi är för låsta i våra roller för att förstå att vi kan tjäna på att bryta dem. När jämställdhet inte är institutionaliserat i organisationen blir det ofta så att det kanske ses som en viktig fråga men inte att det tillhör den egna verksamheten. När det gäller upphandling behöver kunskapen öka och upphandlarna hitta sina egna sätt att integrera jämställdhet i verksamheten.

Hållbarhetskoordinatören har inte reflekterat kring hur jämställdhet skulle kunna integreras inom offentlig upphandling. Det finns så många olika politiska mål som pumpas ut och det finns inte tid till att fundera på nya aspekter som ska tas hänsyn till. För att jämställdhet ska bli en del av upphandling i kommunen krävs att det uppmärksammas från politiskt håll, vilket inte görs idag, enligt Tjänsteperson 1.

## 7.5 Kommun E

*I Kommun E intervjuas en CSR-samordnare<sup>20</sup> som benämns Tjänsteperson 1 och en planeringsledare som kallas Tjänsteperson 2.*

### 7.5.1 Politisk vilja

Visionen som kommunens budget ger uttryck för består i en hållbar stad. Ett av de prioriterade målen är efterlevnad av de mänskliga rättigheterna. Bland dessa nämns kvinnors rättigheter och rätten till antidiskriminering samt lika lön för lika arbete. Jämställdhet är enligt budgeten ett prioriterat mål och ska öka i alla stadens verksamheter. Ett mål är att Kommun E ska vara en förebild för andra i hur jämställdhetsarbete kan bedrivas. I budgeten finns ett särskilt avsnitt tillägnat offentlig upphandling. Där poängteras att sociala hänsyn ska vara en naturlig del av offentlig upphandling med syftet att målet om hållbarhet ska uppnås. Flera sociala aspekter ska ingå i de sociala hänsyn som tas, exempelvis ska antidiskrimineringsklausuler användas. Eftersom Kommun E har undertecknat CEMR-deklarationen ska jämställdhet integreras i upphandlingar. Det prioriterade målet är att sociala hänsyn ska tas i 50 % av de tjänsteupphandlingar som sker 2014. Exempelvis kan upphandling vara ett medel för att integrera långtidsarbetslösa på arbetsmarknaden och för att främja sociala och arbetsmässiga rättigheter. (Kommun E *Förslag till Budget 2014*)

I upphandling- och inköspolicyn står att relevanta sociala krav ska ställas i upphandlingar och antidiskrimineringsklausuler ska finnas med som särskilda kontraktsvillkor i tjänsteupphandlingar. Policyn ska möjliggöra att leverantörer som anlitas av staden bland annat inte diskriminerar någon på grund av kön. Jämställdhet och mångfald omskrivs som krav som kan ställas i vissa upphandlingar beroende på lagstiftning och i vilken mån det går att följa upp att kraven efterlevs. (Kommun E *Upphandling- och inköspolicy 2012*)

I kommunen har ännu inte någon handlingsplan för CEMR-deklarationen utarbetats, men det finns en policy för stadens jämställdhetsarbete. I policyn står att staden ska vara en föregångare när det gäller jämställdhetsarbete. Alla verksamheter ska ges utbildning kring jämställdhet och jämställdhet ska integreras som en naturlig del av kommunens

---

<sup>20</sup> CSR är en förkortning för Corporate Social Responsibility och begreppet innebär att företag har ett socialt ansvar. Källa: Svenskt näringsliv



verksamheters planering, uppföljning och utvärdering (Kommun E, *Jämställdhetspolicy*.)

### ***Hur upplevs den politiska viljan?***

CSR-samordnaren upplever inte att jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling har drivits på från politiskt håll. Även om jämställdhet finns med i styrdokumenterna är det inte tillräckligt. Det finns så många olika mål och är det ingen som driver frågan ordentligt kommer den att falla bort. Det prioriterade målet är att sociala hänsyn ska öka i tjänsteupphandlingar, men här är inte jämställdhetsaspekten framträdande. CSR-samordnaren anser att det skulle gå att tolka in jämställdhet inom målet om sociala hänsyn, men vid redovisning av målen är arbetsmarknadsperspektivet mer relevant än jämställdhet. Planeringsledaren upplever att jämställdhet är ett prioriterat mål i budgeten. Att en handlingsplan för CEMR-deklarationen ännu inte har upprättats förklarar hen med att tanken i kommunen är att jämställdhet ska integreras i alla verksamheter, inte uppföras som sidoordnade planer som verksamheterna sedan kan bortse ifrån.

#### 7.5.2 Organisatorisk placering

I Kommun E finns en central upphandlingsenhet som utarbetar ramavtal och fungerar som stödfunktion för hela staden. I CSR-samordnarens tjänst ingår att i alla upphandlingar säkerställa att sociala och etiska krav ställs i proportionerlig omfattning. Tjänsteperson 2 har som planeringsledare på stadsledningskontoret ansvar för jämställdhetsintegrering centralt i staden. Tjänsten innebär ett processägarskap för CEMR-deklarationens implementering och samordning av jämställdhetsarbetet utifrån ett verksamhetsperspektiv. Hittills har inte något samarbete kommit igång mellan planeringsledaren och upphandlingsenheten. Tjänsteperson 2 menar att det krävs att upphandlarna kontaktar denne.

#### 7.5.3 Kunskap och information

CSR-samordnaren lyfter fram att sysselsättning är det som fokuseras på inom begreppet sociala hänsyn i Kommun E. Jämställdhet har inte arbetats med i så stor utsträckning inom offentlig upphandling. Antidiskrimineringsklausuler har dock införts och de går med alla tjänsteupphandlingar. Denna klausul är så långt som upphandlarna har känt att de kan gå för att inte riskera att diskriminera framförallt små företag. Antidiskrimineringsklausulen bygger

på Diskrimineringslagen som företag ändå ska följa vilket legitimerar att ställa den typen av krav. Vid frågan om upphandlarna ställer krav på jämställdhetsplaner menar Tjänsteperson 1 att det är möjligt att göra och påpekar att det också finns lagstadgat. Hen vågar inte svara på i vilken utsträckning krav på jämställdhetsplaner följs upp. Krav ställs även på att ILO:s kärnkonventioner ska följas och kommunen har rätt att göra egna revisioner av leverantörer på plats. Vid revisionerna har inte förhållanden som rör jämställdhet lyfts fram.

Planeringsledaren anser generellt att det finns okunskap både kring varför kommunens verksamheter ska arbeta med jämställdhet och hur de konkret ska gå tillväga. På verksamhetsnivå är det mycket upp till om det finns eldsjälar som väljer att driva frågan. Det krävs att anställda i verksamheterna ser jämställdhetsarbete som kvalitetsarbete och börjar efterfråga resultat. Tjänsteperson 2 undrar ibland hur många inom kommunen som egentligen känner till att det finns jämställdhetspolitiska mål. När det gäller upphandling är det en fråga som Tjänsteperson 2 planerar att titta närmare på då hen inte är så insatt i verksamheten. Planeringsledaren tycker att jämställdhetskrav kan fungera som ett urvalskriterium för att ge en leverantör ett uppdrag och även för underleverantörer. Dessutom kan jämställdhetskriteriernas uppfyllelse ligga till grund för om en leverantör anlitas igen. För att kunskapen ska öka hos upphandlare tror planeringsledaren att det är viktigt att utbilda nyckelpersoner.

#### *7.5.4 Lokala mål och anpassning*

*”Om en vägg ska målas spelar det ingen roll om en man eller kvinna målar den...”<sup>21</sup>*

CSR-samordnaren menar att upphandling har blivit ett politiskt verktyg på senare år och många av de politiska kraven är relevanta. Det finns dock ett motstånd bland upphandlare eftersom det staplas många krav på leverantören och det finns en risk att objektsföremålet i upphandlingen försvinner i myriaden av krav. CSR-samordnaren upplever att både stora och små företag i vissa fall inte tycker att det är värt att lägga anbud eftersom de skulle behöva göra så stora investeringar för att nå upp till målen. Det är även viktigt att ta hänsyn till principen om likabehandling av leverantörer. Företag av olika storlek ska kunna vara med och lägga anbud. Det finns en risk att alltför långtgående krav kränker proportionalitetsprincipen. Ett exempel som Tjänsteperson 1 ger är att om kommunen ska ha en vägg målad spelar det

---

<sup>21</sup> Tjänsteperson 1, intervju 140303

ingen roll ifall en man eller kvinna målar den. Att ställa krav på att en person av ett visst kön målar väggen skulle innebära ett oproportionerligt krav då det inte hänger ihop med objektetsföremålet. När det gäller sociala krav som syftar till att minska utanförskapet på arbetsmarknaden, ser Tjänsteperson 1 att uppdraget, om vi tar exemplet med att måla väggen, har utökats till att också handla om att minska utanförskapet. På samma sätt skulle man kanske kunna använda jämställdhetskrav, men CSR-samordnaren ser inte samma konkreta möjligheter inom jämställdhetsområdet. Upphandling kanske heller inte alltid är det skarpaste verktyget utan lagstiftning kan vara vassare när det gäller jämställdhet.

Tjänsteperson 2 tror att jämställdhetsmål kan vara svåra att ta till sig ute i verksamheterna. Planeringsledaren upplever att många tycker att de redan har så mycket att göra och så staplas kraven på uppifrån. Det finns då en risk att jämställdhetsmålen sätts åt sidan till förmån för andra mål.

#### 7.5.5 Lokala ekonomiska förutsättningar

Tjänsteperson 1 tror att om upphandlingsenheten skulle täcka hela området sociala hänsyn skulle det krävas väldigt mycket resurser. Resurserna är begränsade och fokus läggs på det politiskt mest prioriterade målet. Planeringsledaren menar att jämställdhetsarbetet kan kräva resurser i början men att det sedan ska in i de dagliga rutinerna och då kräver det inte extra resurser. Idag är systemet med jämställdhetsarbetet skört. Det kan räcka med att en person försvinner och så faller hela arbetet. Det är även ohållbart att det finns en person på upphandlingsenheten som ska ansvara för dessa frågor - alla upphandlare borde ha kompetens inom jämställdhetsområdet enligt planeringsledaren.

Tabell 7: Interna förutsättningar i Kommun E

<b>Politisk vilja</b>	
<p>+ Kommunen har skrivit under CEMR-deklarationen</p> <p>+ Jämställdhet är ett prioriterat mål i budgeten och där står även att jämställdhet ska tas hänsyn till i offentlig upphandling.</p> <p>+ Prioriterat mål i budgeten är att sociala hänsyn ska tas i 50 % av tjänsteupphandlingar.</p> <p>+ Jämställdhet nämns i Upphandlingspolicyn.</p> <p>+ I jämställdhetspolicyn finns en vision om att kommunen ska vara föregångare i jämställdhetsfrågor.</p> <p>+ Planeringsledaren upplever det finns en tydlig politisk vilja att prioritera jämställdhet i kommunen.</p>	<p>- Ingen handlingsplan för CEMR-deklarationen har utförts.</p> <p>- I det prioriterade målet kring sociala hänsyn ingår inte explicit jämställdhetskrav.</p> <p>- CSR-samordnaren upplever inte att jämställdhet inom offentlig upphandling blivit uppmärksammat från politiskt håll då ingen riktigt driver frågan</p>
<b>Organisatorisk placering</b>	
<p>+ Finns en CSR-samordnare som ansvarar för att införa sociala och etiska hänsyn i upphandlingar.</p> <p>+ Finns en planeringsledare som arbetar med jämställdhetsintegrering externt.</p>	<p>- Finns inte ett utvecklat samarbete i dagsläget mellan planeringsledaren och upphandlingsenheten.</p>
<b>Kunskap och information</b>	
<p>+ Antidiskrimineringsklausuler används som standardkrav i upphandlingar.</p> <p>+ Krav på jämställdhetsplaner ställs.</p> <p>+ Krav ställs på underleverantörer som grundar sig i ILO:s kärnkonventioner där diskriminering på grund av kön ingår.</p>	<p>- Sociala hänsyn ses till stor del handla om sysselsättningsåtgärder.</p> <p>- CSR-samordnaren upplever inte att de arbetat så mycket med jämställdhetskrav inom offentlig upphandling.</p> <p>- Ingen informationsspridning kommuner emellan rörande jämställdhet inom den offentliga upphandlingen</p>
<b>Lokala mål och anpassning</b>	
<p>+ CSR-samordnaren ser möjligheter för upphandlingen att vara ett medel att nå politiska mål.</p> <p>+ Planeringsledaren upplever att det finns tydliga politiska mål kring jämställdhet.</p>	<p>- CSR-samordnaren upplever en negativ inställning bland vissa upphandlare att föra in politiska mål i upphandlingar.</p> <p>- CSR-samordnaren ser målkonflikter i att ställa långtgående jämställdhetskrav eftersom det finns risk att kraven blir oproportionerliga och diskriminerande.</p> <p>- CSR-samordnaren ger uttryck för att upphandling kanske inte är det skarpaste verktyget när det handlar om jämställdhetsmål.</p>
<b>Lokala ekonomiska förutsättningar</b>	
<p>+ Planeringsledaren anser inte att jämställdhetsarbetet är resurskrävande när det väl har arbetats in i rutinerna.</p>	<p>- CSR-samordnaren upplever att det skulle krävas mycket resurser för att arbeta med alla aspekter inom sociala hänsyn.</p>

#### 7.5.6 Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet enligt intervjupersonerna?

*”Jämställdhet gör sig inte så bra på löpsedlarna...”<sup>22</sup>*

CSR-samordnaren tycker att det behövs ett tydliggörande att jämställdhet är ett politiskt prioriterat mål. Ett hinder kan vara att sysselsättningsåtgärder är mer mätbara och ger tydligare resultat än jämställdhetsfrämjande åtgärder. Politiska mål konkurrerar mot varandra och där har inte jämställdhetsmålen vunnit terräng. CSR-samordnaren tror att jämställdhet inte är en het fråga eftersom det inte gör sig så bra på löpsedlarna. Den strukturella jämställdheten är för många inte en tydlig fråga och många vill inte se sig själva som en del av problemet.

Planeringsledaren anser att viljan finns att arbeta med jämställdhet och att alla väl tycker att det är bra, men problemet är att många inte kan koppla jämställdhetsfrågan till sitt dagliga arbete. Planeringsledaren tycker att upphandlingsenheten borde jämställdhetsintegrera de mål som redan finns i verksamheten. Det ska inte handla om att stapla jämställdhetsmålen på andra mål, utan de ska in i verksamhetens dagliga arbete. Kunskapsfrågan är central när det gäller jämställdhetsarbete. Det finns brister i kunskapen om hur jämställdhetsarbetet kan fungera i de enskilda verksamheternas praktiska arbete. Det behövs en ökad förståelse kring varför jämställdhet är relevant för just den egna verksamheten.

---

<sup>22</sup> Tjänsteperson 1, Intervju 140303

## 8. Analys

*I detta avsnitt analyseras resultaten från kapitel 6 och 7 för att svara på uppsatsens frågeställningar. Varje frågeställning besvaras var för sig. I slutsatserna som följer analysen tydliggörs svaret på uppsatsens övergripande fråga utifrån vad analysen visar.*

### 8.1 Vilka externa förutsättningar finns för jämställdhetsintegrering i offentlig upphandling?

Utifrån teorin om externa och interna förutsättningar vet vi att externa styrdokument bör utgöra stöd för upphandlare att ta sociala hänsyn. Mont och Leire (2009) lyfte fram att upphandlare inte ska känna osäkerhet kring vad regelverken tillåter dem att göra. Även Brammer och Walker (2011) lade stor vikt vid den internationella och nationella policymiljön, som ska skapa tydliga riktlinjer för att sociala hänsyn ska tas.

De externa styrdokumenterna utgör både hinder och möjligheter för jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling. Positivt är att jämställdhet är ett politiskt mål från EU-nivå ner till lokal nivå och jämställdhetsintegrering är den strategi som ska användas. Jämställdhet har även lyfts fram som en del av sociala hänsyn av EU-kommissionen, i CEMR-deklarationen och av SKL. CEMR-deklarationen framstår som särskilt viktig då jämställdhetsfrågan inom upphandling utgör en egen artikel där och deklarationen är undertecknad av många svenska kommuner. Genom att skriva på den förbinder sig kommunerna att faktiskt lägga resurser på jämställdhetsarbete och att integrera frågan i offentlig upphandling. SKL har i sin skrift tydliga riktlinjer för hur jämställdhetskrav kan ställas i upphandlingar och den kan fungera som informationskälla för kommunerna. Det finns även möjlighet för upphandlare i kommuner att använda sig av Diskrimineringslagen för att ställa jämställdhetskrav på anbudsgivare

Hinder föreligger både i de externa styrdokumentens utformning och i deras karaktär. Vad gäller utformningen är det problematiskt att sociala hänsyn inte är tydligt definierat i den tvingande lagstiftningen. Jämställdhet som aspekt av sociala hänsyn nämns varken i EU:s direktiv eller i LOU. Oklarheten kring begreppet sociala hänsyn skapar en situation där det är möjligt för lokala aktörer i varje kommun att bestämma hur det ska definieras och vilka typer av åtgärder som ska fokuseras på. Även styrdokumentens karaktär är problematisk. Det finns ingenting i lagarna som tvingar kommuner att ta sociala hänsyn i upphandlingar

överhuvudtaget, även om det tydligt uttrycks att de bör göra det. När det gäller Diskrimineringslagen finns ett problem i att lagen inte riktar sig till upphandlande myndigheter och det blir återigen upp till varje kommun att ta ansvar för hur hårda antidiskrimineringsvillkor som används.

CEMR-deklarationen kan vara ett användbart verktyg för att få in jämställdhetsaspekten inom offentlig upphandling, men det är inte obligatoriskt för kommuner att underteckna den. Även om deklarationen skrivs på, måste en handlingsplan utformas och det krävs ett aktivt jämställdhetsarbete i form av lokala mål och uppföljning för att deklarationen ska få den tyngd som det är tänkt. Det finns en uppenbar risk att deklarationen särkopplas från kommunernas verksamheter ifall kommunerna inte skapar ett system där deklarationens principer genomsyrar upphandlingsverksamheterna.

Generellt kan sägas att de externa styrdokumentens utformning och karaktär öppnar upp för risken att jämställdhet bortprioriteras inom offentlig upphandling. Tolkningen av sociala hänsyn riskerar att bli godtycklig i kommunerna och jämställdhetsaspekten kan falla bort. Sammanfattningsvis finns till viss del de externa förutsättningarna för jämställdhetsintegrering i offentlig upphandling, men det är upp till lokala aktörer ifall de väljer att använda sig av dem.

## 8.2 Vilka interna förutsättningar finns i kommunerna för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling?

*I studien har redogjorts för ett omfattande material kring kommunernas interna förutsättningar. Här ska de sammanställas och analyseras utifrån de givna kategorierna. I slutet av kapitlet sammanställs analysen i en tabell. Efter detta belyses ytterligare de mest relevanta förutsättningarna genom en jämförelse av den kommun som arbetat mest med frågan och den som inte kommit så långt i arbetet. Kapitlet avslutas med en sammanställning av intervjupersonernas svar på frågan **Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling?***

### **Politisk vilja**

I teorin framkom att det är viktigt för måluppfyllelsen att det finns en tydlig politisk vilja på lokal nivå. Positivt är att det i alla kommuner finns styrdokument som innefattar jämställdhetsmål. Alla utom en kommun har skrivit under CEMR-deklarationen. I majoriteten av kommunernas styrdokument nämns jämställdhet som en aspekt av sociala hänsyn. Alla kommuner har på något sätt anammat idén om sociala hänsyn i upphandlingsverksamheten.

Ett problem som framkom rörande den politiska viljan är att det i flera kommuner inte är jämställdhet som är den mest framträdande aspekten inom sociala hänsyn. I majoriteten av kommunerna upplevdes att jämställdhet inte är det politiskt mest prioriterade området när det gäller offentlig upphandling. I tre av fem kommuner är sysselsättningsåtgärder den del av sociala hänsyn som har uppmärksamats från politiskt håll. Det verkar också finnas ett problem i att de politiska målen inte alltid förmedlas ut till verksamheterna. Ett exempel på detta är att bland de fyra kommuner som skrivit på CEMR-deklarationen där jämställdhet är ett tydligt mål inom offentlig upphandling, är det bara en kommun som uppfattar att det finns en politisk vilja att prioritera jämställdhet inom offentlig upphandling.

### **Organisatorisk placering**

För goda chanser till måluppfyllelse såg vi i teorin att det är viktigt hur arbetet är organiserat. Målen ska gärna arbetas med på tvären, det vill säga de ska influera hela organisationen. Arbetet ska inte sidoläggas i stuprör som Bartholdsson (2009) uttrycker det, utan målen ska integreras i den dagliga verksamheten. I den här uppsatsen framkommer som en framgångsfaktor att den person som arbetar med jämställdhetsintegrering har ett samarbete



med upphandlingsenheten. Om det inte finns någon kontakt mellan upphandlare och jämställdhetscontroller eller motsvarande löper jämställdhetsmålen risk att bortprioriteras. Dessutom minskar chanserna till kunskapsackumulering om upphandlarna är helt utlämnade till att själva söka kunskap och information. Positivt är att det i alla kommuner finns någon som arbetar med extern jämställdhetsintegrering. Problematiskt är att det i kommunerna bara är Kommun C som har ett utvecklat samarbete mellan den person som arbetar med jämställdhetsintegrering och upphandlingsenheten. Det är också Kommun C som i högsta grad har kommit igång med arbetet med jämställdhetsintegrering i offentlig upphandling. Vid analys av detta kan tänkas att tätare kopplingar skapas mellan jämställdhetsmålen och upphandlarnas verksamhet om upphandlarna samarbetar med de personer som har kunskap om jämställdhetsintegrering.

### ***Kunskap och information***

För att en organisation ska arbeta med sociala hänsyn lyfte Brammer och Walker (2011) och Mont och Leire (2009) fram vikten av att information finns tillgänglig och att det finns kunskap om *hur* ett sådant arbete kan gå till. I alla kommuner utom Kommun A finns början till ett jämställdhetsarbete inom offentlig upphandling. Alla upphandlingsenheter utom den i Kommun A använder sig av antidiskrimineringsklausuler och i tre av kommunerna ställs krav på jämställdhetsplan. I majoriteten av kommunerna ställs också krav på att ILO:s kärnkonventioner ska följas. Kunskap och information är i övrigt bristfälliga i alla kommuner som undersöks. Upphandlare har inte i någon kommun setts som nyckelpersoner när det gäller jämställdhetsarbete och har därför inte fått utbildning i jämställdhetsfrågor. Majoriteten av upphandlarna definierade sociala hänsyn som att enbart innefatta sysselsättningsåtgärder. Det finns ingen informationsspridning kommuner emellan om hur jämställdhet kan arbetas med inom offentlig upphandling. Representanter från alla kommuner upplevde brist på kunskap om hur upphandling praktiskt kan vara ett medel för att arbeta för jämställdhet. Flera av kommunernas representanter ansåg även att det är svårt att förstå hur jämställdhet kan integreras i den egna verksamheten. Det är avgörande att kunskapen ökar inom detta område eftersom upphandlingsområdet är så starkt styrt av juridiska ramar. Upphandlare är inte helt fria att ta egna initiativ och experimentera med olika krav eftersom det finns en risk att bryta mot EU:s principer. För att förhindra att jämställdhetsmålen bortprioriteras, behöver kunskapen öka hos upphandlarna om hur jämställdhetskrav konkret kan ställas på ett sätt som inte bryter mot EU:s regelverk.

### ***Lokala mål och anpassning***

Teoretiskt såg vi att det är viktigt att visionära politiska mål bryts ner till lokala förutsättningar. I denna uppsats var det relevantt att målen konkretiseras inom upphandlarnas verksamhet. När det gäller jämställdhetsmål var det enligt Wittbom (2009) problematiskt med lösa kopplingar eftersom de kan skapa grogrund för särkoppling av jämställdhetsfrågan. Det bör inte föreligga målkonflikter eftersom jämställdhetsmål då tenderar att bortprioriteras. En viktig förutsättning som infriades i kommunerna är att det fanns en positiv inställning till att arbeta med politiska mål inom offentlig upphandling. Lagarna sågs i regel inte begränsa möjligheter till att arbeta med sociala hänsyn. Tyvärr verkar det ändå finnas problem i konkretiseringen av jämställdhetsmål inom upphandlingsverksamheten. I de undersökta kommunerna framkom täta kopplingar mellan de mål som hade att göra specifikt med upphandling, exempelvis prioriterade mål som fanns i upphandlingspolicys, och det praktiska arbetet. I majoriteten av kommunerna fanns lösare kopplingar mellan de mer visionära jämställdhetsmålen och det praktiska arbetet inom upphandling.

I alla kommuner utom en upplevde upphandlarna svårigheter att göra jämställdhetsmålen konkreta och anpassningsbara till den egna verksamheten. I fyra av fem kommuner uppfattade intervjupersonerna att jämställdhetsmål ofta bortprioriteras till förmån för andra typer av mål. I tre av fem kommuner upplevdes att jämställdhetsarbete inte leder till lika konkreta resultat som andra mål. Intervjupersonerna var ofta medvetna om detta och hade egna teorier kring varför. Här nämndes en utmaning som jämställdhetsmål står inför som består i att resultat av jämställdhetsåtgärder inte upplevdes vara lika tydligt mätbara som resultat av andra mer konkreta mål. Det fanns i de undersökta kommunerna också en medvetenhet om risken att bryta mot EU:s principer rörande likabehandling och proportionalitet om alltför långtgående krav ställs.

### ***Lokala ekonomiska förutsättningar***

Bland andra Brammer och Walker (2011) lyfte fram att sociala mål i upphandlingar inte får kollidera med ekonomiska mål för då är risken stor att ekonomiska hänsyn kommer att utkonkurrera mer mjuka värden. I den här studien upplevdes resurser inte som bristfälliga när det gällde arbetet med sociala hänsyn inom offentlig upphandling. Majoriteten av intervjupersonerna såg det som en självklarhet att lägga resurser på att arbeta med politiska

mål inom offentlig upphandling. Så länge den politiska viljan fanns verkade resurser inte vara ett problem. Även om resurser inte specifikt lyftes fram som ett problem av intervjupersonerna är det svårt att komma ifrån att vissa av de förändringarna som kan behövas, som att utbilda upphandlare eller kanske utveckla samarbetet mellan upphandlare och den som arbetar med jämställdhet, kan komma att kräva resurser.

### ***Vad kan vi se ytterligare vid en jämförelse av kommunerna?***

Kommun A sticker ut i denna studie som den kommun som arbetar minst med jämställdhet inom offentlig upphandling. Kommun C utmärker sig som den kommun som kommit längst i arbetet med jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling. Intressant är att jämföra dessa två för att se om förutsättningarna skiljer sig åt mellan de två kommunerna.

I Kommun A har inte jämställdhet arbetats med alls inom offentlig upphandling. Det verkar råda en brist på politisk vilja att prioritera frågan, åtminstone inom offentlig upphandling. Steget som tagits nyligen att skriva på CEMR-deklarationen visar ändå att den politiska viljan kanske är på väg att ändras. I Kommun A har det fram till nyligen inte funnits någon som arbetar specifikt med jämställdhetsintegrering externt och inte heller någon som arbetar med sociala hänsyn inom offentlig upphandling. Kunskapen och informationen kring jämställdhet inom upphandlingsområdet får ses vara bristfälliga eftersom jämställdhet aldrig kommit på tal i diskussionen om sociala hänsyn. När det gäller lokala mål och anpassning finns inga specifika jämställdhetsmål utifrån ett verksamhetsperspektiv, vilket gör att upphandlingsenheten inte har jämställdhetsmål att arbeta med. Resurser upplevs finnas till det som är politiskt prioriterat, vilket än så länge inte har varit jämställdhet inom upphandling.

I Kommun C finns en tydlig politisk vilja att prioritera jämställdhet inom offentlig upphandling. En handlingsplan har upprättats utifrån CEMR-deklarationen och upphandlarna är medvetna om att planen kräver att det arbetas med jämställdhet i verksamheten. Det finns en jämställdhetscontroller som arbetar i samråd med upphandlarna för att se till att jämställdhetsaspekten blir en del av upphandlingen. Jämställdhetscontrollerns expertis ses av upphandlarna öka kunskapen om jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling och gör att upphandlarna har bättre tillgång till information än tidigare. Jämställdhetsmålen ses som tydliga och enligt upphandlaren finns en positiv inställning generellt att arbeta med dessa mål med upphandling som medel. Resurser till att arbeta med denna fråga ses som självklara då

kommunen genom handlingsplanen för CEMR-deklarationen förbundet sig att lägga resurser på jämställdhetsarbetet. Tillsättningen av tjänsten jämställdhetscontroller är ett exempel på att resurser har tillsatts.

Vid en jämförelse av kommunerna visar det sig att det teoretiska ramverket kan hjälpa till att förklara vad som skapar framgång för jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling. I Kommun A finns tydliga problem inom flera av de uppställda kategorierna. I Kommun C finns överlag mer gynnsamma interna förutsättningar för att arbeta med jämställdhet inom offentlig upphandling. Att det finns en jämställdhetscontroller verkar ha avgörande betydelse. En annan av kommunerna, kommun D har också en stark politisk vilja att arbeta med jämställdhet men där arbetas nästan inte alls med jämställdhet inom offentlig upphandling. Skillnaden mellan Kommun D och C är att det i C finns ett uttalat samarbete mellan den person som arbetar med jämställdhetsfrågor och upphandlingsenheten. En framgångsfaktor som nämndes av upphandlaren i Kommun C var även att det finns en förändringsbenägen kultur i kommunen, vilket ökar de enskilda anställdas engagemang för olika frågor.

Tabell 8: Interna förutsättningar i kommunerna

<b>Politisk vilja</b>	
<p>+ <b>4 av 5</b> kommuner har skrivit under CEMR-deklarationen.</p> <p>+ <u>Alla kommuner</u> har jämställdhetsmål i de centrala styrdokument.</p> <p>+ I <u>alla kommunernas policys</u> kring upphandling står att sociala hänsyn ska tas i upphandlingar.</p> <p>+ <b>4 av 5</b> kommuner omnämns jämställdhet inom offentlig upphandling i styrande dokument.</p>	<p>- Bara <b>2 av 5</b> kommuner har utarbetat handlingsplan för deklarationen.</p> <p>- I <b>2 av 5</b> kommuner finns inga särskilda styrdokument för jämställdhet.</p> <p>- I bara <b>2 av 5</b> kommuner upplevs jämställdhet inom offentlig upphandling som en prioriterad fråga.</p>
<b>Organisatorisk placering</b>	
<p>+ I <u>alla kommuner</u> finns en person som arbetar med extern jämställdhetsintegrering.</p>	<p>- I <b>3 av 5</b> kommuner finns ingen med samordnande ansvar för frågor rörande sociala hänsyn.</p> <p>- I <u>bara en</u> kommun finns ett utvecklat samarbete mellan upphandlingsenheten och personen som arbetar med jämställdhetsintegrering.</p>
<b>Kunskap och information</b>	
<p>+ I <b>4 av 5</b> kommuner används antidiskrimineringsvillkor i upphandlingar.</p> <p>+ I <b>3 av 5</b> kommuner ställs krav på jämställdhetsplaner.</p> <p>+ I <b>4 av 5</b> kommuner ställs krav på att leverantörer ska följa ILO:s kärnkonventioner</p>	<p>- I <b>3 av 5</b> kommuner råder brist på kunskap om kommunens jämställdhetsmål.</p> <p>- I <b>4 av 5</b> kommuner upplevs brist på kunskap om hur jämställdhetskrav konkret kan ställas.</p> <p>- Det finns <u>ingen</u> informationsspridning kommuner emellan om hur jämställdhet kan arbetas med i upphandlingar.</p> <p>- Bara <b>2 av 5</b> kommuner ser jämställdhet som en del av sociala hänsyn. Resterande 3 tolkar sociala hänsyn till att enbart handla om sysselsättningsåtgärder.</p>
<b>Lokala mål och anpassning</b>	
<p>+ <u>Ingen</u> av kommunerna upplever lagarna som hinder att arbeta med sociala hänsyn eller jämställdhetskrav.</p> <p>+ <u>Alla</u> är i grunden positiva till att använda offentlig upphandling som medel för att arbeta med politiska mål.</p> <p>+ I <u>alla kommuner</u> finns täta kopplingar mellan styrdokument rörande upphandling och vad som fokuseras på i upphandlingsarbetet.</p>	<p>- I <b>4 av 5</b> kommuner finns svårigheter att bryta ner jämställdhetsmålen till konkreta mål i upphandlingsverksamheterna.</p> <p>- I <b>4 av 5</b> kommuner upplevs att det ibland kan vara svårt att med upphandling som medel uppnå alla politiska mål.</p> <p>- I <u>alla kommuner</u> upplevs risk för målkonflikter om alltför långtgående krav ställs. De största riskerna sågs vara diskriminering av små leverantörer och oproportionerliga krav.</p> <p>- I <b>4 av 5</b> kommuner upplevs att jämställdhetsmålen löper risk att bortprioriteras till förmån för andra mål.</p>
<b>Lokala ekonomiska förutsättningar</b>	
<p>+ I <u>Ingen kommun</u> upplevs brist på resurser som ett hinder för arbete med jämställdhet inom offentlig upphandling.</p> <p>+ I bara <b>2 av 5</b> upplevdes arbetet med sociala hänsyn som resurskrävande.</p>	

*Vad ansåg intervjupersonerna skulle krävas för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling?*

I intervjuerna framkom konsensus kring att den *politiska viljan* måste finnas för att jämställdhet ska kunna integreras i offentlig upphandling. Från flera håll påtalades att lagarna kunde vara tydligare kring vad begreppet sociala hänsyn innebär. I flera av kommunerna tyckte intervjupersonerna att det var mycket relevant att jämställdhet inom offentlig upphandling skrivs fram i de kommunala styrdokumenterna så att det framgår att det är ett tydligt politiskt mål. Förutom den politiska viljan lyftes *kunskapsfrågan* fram som svar på vad som skulle krävas för att integrera jämställdhet inom offentlig upphandling, särskilt i de kommuner som redan har tydliga politiska mål. (Kommun C och D) Även där tydliga riktlinjer finns från politiskt håll om att upphandlarna ska inkorporera jämställdhet i verksamheten, krävs kunskap om hur det ska gå till i praktiken. *Organisatorisk placering* nämndes inte specifikt av intervjupersonerna som det viktigaste för att integrera jämställdhet inom offentlig upphandling. Inom *Lokala mål och anpassning* framkom vissa problem. Vikten av att göra jämställdhetsmålen konkreta lyftes fram i flera av kommunerna som viktigt för att integrera jämställdhet inom offentlig upphandling. (Kommun A, C och E) I några av kommunerna sågs problem med att jämställdhetsmål inte anses leda till lika konkreta, mätbara resultat som andra mål vilket kan vara ett hinder för att frågan får prioritet. (Kommun C och E) Mål och kunskap går in i varandra som kategorier då målens konkretisering kräver kunskap. *Lokala ekonomiska förutsättningar* visade sig inte vara den mest relevanta kategorin då bristande resurser inte lyftes fram av kommunerna som det största problemet för att integrera jämställdhet.

## 9. Slutsatser

*I detta avslutande kapitel presenteras de viktigaste slutsatserna i denna studie utifrån uppsatsens övergripande fråga. Kapitlet avslutas med förslag till vidare forskning.*

### 9.1 Vilka slutsatser kan dras utifrån de externa och interna förutsättningarna för jämställdhetsintegrering i offentlig upphandling?

Syftet med den här uppsatsen var att utreda vilka förutsättningar som fanns i några utvalda kommuner för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling. Övergripande skulle uppsatsen svara på *vad som skulle krävas för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling*. Ett analytiskt verktyg skapades utifrån tidigare forskning och teorier kring vilka förutsättningar som är viktiga för måluppfyllelse och specifikt för arbetet med att ta sociala hänsyn inom offentlig upphandling. Om de förutsättningarna fanns i kommunerna förväntades de ha större chans att nå framgång i arbetet med jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling. De externa och interna förutsättningarna analyserades i fem kommuner. Externa förutsättningar utgjordes av *externa styrdokument* och de interna bestod här i *politisk vilja, organisatorisk placering, kunskap och information, lokala mål och anpassning samt lokala ekonomiska förutsättningar*. Inom varje kategori togs fram positiva och negativa aspekter bland de förutsättningar som fanns i varje kommun. Utifrån resultaten kring kommunernas förutsättningar och analysen av dessa, kan följande slutsatser dras kring *vad som skulle krävas för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling*:

- *Externa styrdokument*: Det är viktigt att jämställdhet inom offentlig upphandling framgår tydligare i de externa styrdokument. Sociala hänsyn upplevs av många som ett luddigt begrepp och i de flesta kommuner definieras det som att enbart handla om sysselsättningsåtgärder. I lagarna som styr upphandling skulle jämställdhet kunna nämnas som del av begreppet sociala hänsyn. Då skulle möjligen det stöd skapas i lagstiftningen som vi vet är så viktigt utifrån de teoretiska utgångspunkterna. Ett tydliggörande i lagen skulle kunna vara ett första steg till att öka kunskapen om att jämställdhet bör arbetas med inom offentlig upphandling.
- *Politisk vilja*: Den politiska viljan kring att jämställdhet ska vara ett mål inom offentlig upphandling är i flera kommuner otydlig. I alla undersökta kommuner finns jämställdhetsmål i alla fall nämnt i styrdokumentet och i fyra av fem kommuner står

jämställdhet med i styrdokument rörande upphandling. Dock upplever representanter i tre av fem kommuner att jämställdhet inom offentlig upphandling inte är en politisk prioritet i kommunen. I alla undersökta kommuner sågs den lokala politiska viljan som avgörande för vilka frågor som prioriteras inom upphandlingsverksamheten. Analysen av kommunerna visar att det inte räcker med politisk vilja generellt för att arbeta med jämställdhet. Då riskerar jämställdhetsarbetet att särkopplas eftersom upphandlarna har svårt att se hur just de ska arbeta med jämställdhet. Det verkar krävas politiska mål specifikt för jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling som sedan också tydligt förmedlas till de olika verksamheterna.

- *Organisatorisk placering:* I fyra av fem undersökta kommuner skulle samarbetet kunna utvecklas mellan dem som arbetar med jämställdhetsintegrering och upphandlarna. I dagsläget skulle tätare kontakt behövas i de flesta utvalda kommuner för att organisera arbetet mer på tvären och undvika särkopplandet av jämställdhetsfrågan. I Kommun C finns ett begynnande samarbete mellan jämställdhetscontroller och upphandlare. Expertisen som jämställdhetscontrollern bidrar med där, ökar i sin tur kunskapen om frågan hos upphandlarna.
- *Kunskap och information:* Kunskapen skulle behöva öka och informationen bli mer tillgänglig för hur jämställdhet kan integreras inom offentlig upphandling. Inte i någon kommun ses upphandlare som nyckelpersoner för jämställdhetsarbetet och får därför ingen utbildning. I fyra av fem kommuner upplevs brist på kunskap och information. Viktigt är att upphandlare får hjälp med att lära hur jämställdhetskrav kan ställas utan att bryta mot några regler eftersom upphandlingsverksamheten är mycket komplex.
- *Lokala mål och anpassning:* Kunskapen är i majoriteten av kommunerna även bristfällig kring hur de jämställdhetspolitiska kan konkretiseras i upphandlingsverksamheten. Svårigheter att göra målen konkreta upplevs som hinder i alla kommuner. Tätare kopplingar mellan jämställdhetsmålen och upphandlingsverksamheten skulle vara gynnsamma för jämställdhetsintegrering. Upphandlarna ska inte känna att mål bara staplas på varandra. Tanken med jämställdhetsintegrering är att jämställdhetsmål ska integreras i verksamhetens övriga mål. Här behövs återigen kunskap om hur detta kan gå till. Tecken på att organisationer särkopplar jämställdhetsmålen finns i de flesta kommuner då flera av de



intervjuade vid upphandlingsenheterna har svårt att se hur och varför just de skulle arbeta med jämställdhet.

- *Lokala ekonomiska förutsättningar*: När det kommer till ekonomiska aspekter är inte resurser det som specifikt efterfrågas. Sociala hänsyn är i alla kommuner något som arbetas med och det finns resurser till den typen av frågor. Skulle jämställdhet lyftas fram som en relevant del av sociala hänsyn i fler kommuner kunde troligtvis mer resurser läggas på just jämställdhetsfrågan, exempelvis genom att utbilda personal på upphandlingsenheterna.

Som vi ser är det svårt att separera kategorierna då de ofta går in i och påverkar varandra. På det stora hela verkar det teoretiska analysverktyget kunna bidra med förklaringar kring uppsatsens övergripande fråga. En indikator på teorins styrka är att intervjupersonernas svar kring vad som skulle krävas för att integrera jämställdhet i mycket stor utsträckning sammanfaller med de uppsatta teoretiska kategorierna. Slutsatsen som kan dras är att flera förutsättningar skulle behöva bli mer gynnsamma i de flesta kommunerna för att integrera jämställdhet inom offentlig upphandling och att förutsättningarna ser ut att samverka med varandra. Initialt verkar politisk prioritering vara det första steget för att jämställdhetsarbetet ska komma igång, utifrån de undersökta kommunerna.

När väl de uppställda förutsättningarna är på plats är det svårt att komma ifrån vikten av det personliga engagemanget. I ett system som bygger på målstyrning skapas som vi såg i teoriavsnittet lösa kopplingar och ett stort ansvar ligger på enskilda lokala aktörer att använda sitt handlingsutrymme till att uppfylla olika mål. Hur mycket enskilda upphandlare engagerar sig för att tillfoga sig kunskap och ställa alltmer långtgående krav på jämställdhet är beroende på person. Kanske är engagemanget också beroende av organisationskulturen? I Kommun C som arbetar mest med jämställdhet inom upphandling uppfattas organisationskulturen som förändringsbenägen, vilket skapar engagemang hos kommunens medarbetare. Oavsett enskilda aktörers engagemang går det att skapa förutsättningar för att jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling inte helt står och faller på en person och eventuella eldsjälar. Några av de förutsättningarna har redogjorts för i denna studie. Förutsättningarna kan åtminstone skapa en situation där minikrav på jämställdhet är en del av upphandlingen och där möjligheten finns för upphandlare att arbeta med frågan.

Denna uppsats har visat att det verkar krävas vissa förutsättningar för att jämställdhetsmål ska integreras i den offentliga upphandlingen. Uppsatsen har bidragit med kunskap kring hur förutsättningarna ser ut i vissa utvalda kommuner och vad som kan tänkas krävas i just dessa kommuner för att integrera jämställdhet inom offentlig upphandling. I studien har en inblick skapats i den praktiska verksamheten kring jämställdhetsintegrering i offentlig upphandling i de undersökta kommunerna. Denna uppsats har kunnat äga något om vilka praktiska utmaningar som organisationer möter när visionära politiska mål ska inkorporeras i verksamheten. Uppsatsen har även stärkt den teoretiska utgångspunkten att jämställdhetsmål bär ytterligare en dimension av problematik då strukturer ofta leder till en särkoppling av jämställdhetsfrågor. Slutsatsen kan dras att det inte räcker med att jämställdhet nämns i ett policydokument. Frågan behöver vara tydligt framskriven i styrdokument och förutsättningar behöver finnas i den praktiska verksamheten för att integrera jämställdhet i det dagliga arbetet.

## 9.2 Förslag till vidare forskning

Denna studie har utrett kommunernas förutsättningar för jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling. Att djupstudera ett mindre antals svenska kommuners förutsättningar skulle kunna skapa mer substantiella insikter kring kommuners förutsättningar att arbeta med politiska mål i sina verksamheter. Genom att djupare undersöka organisationskulturen skulle kanske förklaringar kunna ges till variationen av engagemang som finns hos olika personer. I den kommun som kommit längst i arbetet med jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling verkar det finnas en förändringsvänlig kultur. För att kunna konkludera att så är fallet och på vilket sätt organisationskulturen påverkar arbetet skulle en djupare studie behöva göras med fokus på just den aspekten.

I den här uppsatsen lyfts inte kommunernas egenskaper fram då de inte tillför syftet något. En intressant studie hade varit att gå vidare för att se vad det är som påverkar exempelvis den politiska viljan i olika kommuner. Är det så att politisk majoritet samvarierar med vilka frågor som prioriteras i kommunerna? Eller har kanske storleken på kommun betydelse? I den här uppsatsen finns variationer kring vilka frågor som prioriteras i olika kommuner och hur pass utvecklade jämställdhetsmålen är. Mycket intressant hade även varit att utreda vilka variabler som kan tänkas ha betydelse för de olika utfallen.

Uppsatsen kan egentligen bara säga något om förutsättningarna just inom verksamheten offentlig upphandling. Liknande teoretiska ramverk som det som har använts här, skulle kunna användas för att studera flera olika politiska mål i varierande kommunala verksamheter. Det finns en myriad av politiska mål som organisationer ska implementera och det är intressant att undersöka praktiska förutsättningar i andra verksamheter för att olika mål ska integreras och inte särkopplas från verksamheten.

## 10. Källförteckning

### Tryckta källor

Ahlberg K. & Bruun N. (2010) *Offentlig upphandling och arbete i EU*, (Svenska institutet för europapolitiska studier Rapport 2010:3)

Almqvist R. (2006) *New public management*, Liber förlag

Bartholdsson, K. (2009) *Hållbarhetens mänskliga byggstenar – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet*. Diss. Göteborgs universitet

Brammer, S. & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4), 452–476.

Ekgren A & Hinnfors J. (2012) *Uppsatshandbok – hur du lyckas med din uppsats*, Studentlitteratur

Esaiasson P, m.fl. (2007) *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 3:e upplagan, Norstedts juridik AB

EU-kommissionen, (2011): *Socialt ansvarsfull upphandling, en handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtjänster, varor och tjänster

Frostensson M & Sjöström E (2013). *Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling: En forskningsöversikt*, Bilaga 16 till (SOU 2013:12)

Lann F & Thorsell J. (2005) *En god affär – socialt ansvar i offentlig upphandling*, Bokförlaget Atlas

Mont, O & Leire, C. (2009) Socially responsible purchasing in the supply chain: drivers and barriers in Sweden. *Social Responsibility Journal* 5(3): 388-407

Morhed, A & Bengtsson Andersdotter E. (2010) *Jämställd statsförvaltning: Långsiktigt stöd för kvalitetssäkring av verksamheten*, (Program Jämi, Jämställdhetsintegrering i staten vid Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet Rapport 5/10)

SFS (2008:567) *Diskrimineringslag*, Arbetsmarknadsdepartementet DISK

SFS (2006:260) *Förordning om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt*, Socialdepartementet

SFS (2007:1091) *Lag om offentlig upphandling*, Socialdepartementet

Sveriges kommuner och landsting (2012) *Upphandling för jämställdhet – kvalitetskrav i LOU och LOV*, Program för hållbar jämställdhet

Sveriges kommuner och landsting (2009) översättning av CEMR-deklarationen (2006). *Den europeiska deklarationen för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå*

Upphandlingsutredningen (2013). *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*, (SOU 2013:12) Socialdepartementet

Winberg-Bergmann Von, M. (2010) Flernivåstyrning i ett jämförande EU-perspektiv: nätverkssamverkan för effektivitet och demokrati i Bergmann-Winberg, M. & Tallberg P. (red) *Flernivåstyrning, framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*, s 9-28, Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges kommuner och landsting

Wittbom E. (2009). *Att spränga normer – om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Diss. Stockholms universitet.

Internetkällor

***European institute for gender equality:***

*Gender mainstreaming:* <http://eige.europa.eu/content/activities/gender-mainstreaming-methods-and-tools>, hämtat 140201

***Europaparlamentet/Nyheter, 2014-01-15:***

*Nya upphandlingsregler:* <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>, hämtat 140201

***EUR-lex (2012):***

*Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen*, 2012/C 326/01  
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2012.326.01.0001.01.SWE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.SWE)

***Kommunernas styrdokument<sup>23</sup>:***

*Kommun A:s budget 2013*

*Kommun A:s målprogram*

*Kommun A:s upphandlingspolicy*

*Kommun B:s budget för 2014*

*Kommun B:s mångfaldsprogram*

*Kommun B:s upphandlings- och inköspolicy*

*Kommun C:s budget för 2014*

*Kommun C:s handlingsplan för jämställdhet*

*Kommun C:s upphandlingspolicy*

*Kommun D:s budget*

*Kommun D:s utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering*

*Kommun D:s upphandlingspolicy*

---

<sup>23</sup> Hela länkar till dokumenten kan inte lämnas då kommunernas anonymitet ska garanteras.

*Kommun E:s förslag till budget för 2014*  
*Kommun E:s jämställdhetspolicy*  
*Kommun E:s upphandling och inköspolicy*

**Konkurrensverket (2014):**

**A: Om ramavtal:** [http://www.kkv.se/t/Process\\_3289.aspx](http://www.kkv.se/t/Process_3289.aspx), hämtat 2014-02-05

**B: Tröskelvärden:** [http://www.konkurrensverket.se/t/Process\\_2159.aspx](http://www.konkurrensverket.se/t/Process_2159.aspx), hämtat 2014-05-08

**C: Vad är en antidiskrimineringsklausul:**

[http://www.kkv.se/t/Page\\_2100.aspx#antidiskrimineringsklausul](http://www.kkv.se/t/Page_2100.aspx#antidiskrimineringsklausul), hämtat 2014-05-08

**Konkurrensverket (2012):**

*Upphandlingsreglerna – en introduktion*

<http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglerna.pdf>, hämtat 2014-02-05

**Miljöstyrringsrådet:**

*Nya EU-direktiv:* <http://www.msr.se/sv/Aktuellt/Nyhetsarkiv/Nya-EU-direktiv-om-offentlig-upphandling--ett-steg-narmare-en-hallbar-upphandling>, hämtat 140125

**Regeringen:**

*Om jämställdhetsintegrering:* <http://www.regeringen.se/sb/d/3267>, hämtat 140401

**Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter:**

*ILO:* <http://www.manskligarattigheter.se/sv/vem-gor-vad/forenta-nationerna/ilo>, hämtat 140528

**Svenskt näringsliv:**

*CSR – ansvarsfullt företagande:* <http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/csr/>, hämtat 140528

**Sveriges kommuner och landsting (2013):**

*Vad är jämställdhetsintegrering?*

[http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/jamstalldhet/jamstalldhetsintegrering\\_1](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/jamstalldhet/jamstalldhetsintegrering_1), hämtat 140205

**Upphandlingsstöd:**

**A: Grundprinciper:** <http://www.upphandlingsstod.se/grunderna-i-offentlig-upphandling#Grundprinciper>, hämtat 2014-01-25

**B: Rättspraxis:** <http://www.upphandlingsstod.se/r%C3%A4ttspraxis>, hämtat 2014-05-08

**C: Ordlista:** <http://www.upphandlingsstod.se/ordlista#u>, hämtat 2014-05-08

Intervjuer

Kommun E:

140303, kl 13.00, CSR-samordnare

140317, kl 11.00, planeringsledare

Kommun A:

140318, kl. 14.00, upphandlingschef, kompletterande frågor via mail 140414

140401, kl. 14.00, projektledare

Kommun C:

140402, kl. 13.00, upphandlare på kommunen.

140402, kl. 13.45, jämställdhetscontroller, kompletterande frågor via mail 140404

Kommun D:

140404, 13.30, planeringssekreterare

140407, 13.00, hållbarhetskoordinator

Kommun B:

140317 och 140415, upphandlingssamordnare

140331, kl. 10.00, mångfaldsombud

## Bilaga: Intervjuguide

*Formalia:* Namn och yrkesområde

*Inledande:*

- Hur är arbetet kring offentlig upphandling organiserat i kommunen?
- Hur är jämställdhetsarbetet organiserat i kommunen?
- Vilka är dina arbetsuppgifter?
- Hur arbetar kommunen generellt med sociala hänsyn i upphandlingar?

*Politisk vilja:*

- Hur ser du på viljan från politiskt håll att prioritera jämställdhet inom kommunen?
- Hur ser du på den politiska viljan att lyfta fram jämställdhetsarbete inom offentlig upphandling?
- Vilka delar inom sociala hänsyn har politiskt prioritet i kommunen?

*Organisatorisk placering:*

- Hur är arbetet med sociala hänsyn och offentlig upphandling organiserat?
- Finns någon med övergripande ansvar i kommunen för extern jämställdhetsintegrering?
- Hur arbetas det i kommunen praktiskt med extern jämställdhetsintegrering?
- Hur ser förhållandet ut mellan kommunens jämställdhetsarbete och upphandlingsenhetens arbete?

*Kunskap och information:*

- Vad ingår i begreppet sociala hänsyn?
- Hur ställs jämställdhetskrav i upphandlingar: Ställs krav på jämställdhetsplaner? Används antidiskrimineringsklausuler? Hur ställs krav på underleverantörer?
- Har upphandlarna fått utbildning i jämställdhetsfrågor?
- Hur skulle man kunna arbeta med jämställdhet inom offentlig upphandling?
- Vilka riktlinjer finns för hur jämställdhetsintegrering inom offentlig upphandling ska gå till?
- Hur upplever du kunskapen kring hur jämställdhetskrav kan ställas?
- Hur upplever du tillgängligheten kring information om hur jämställdhetskrav kan ställas?
- Hur ser nätverkandet ut kommuner emellan när det gäller sociala hänsyn i offentlig upphandling?



*Lokala mål och anpassning:*

- Hur upplever du tydligheten i vilka kommunens jämställdhetspolitiska mål är och hur de ska uppnås?
- Hur är kunskapen på upphandlingsenheten om kommunens jämställdhetsmål?
- Hur har jämställdhetsmål konkretiserats inom upphandling?
- Hur upplever du möjligheten att nå politiska mål med offentlig upphandling som medel?
- Hur upplever du generellt inställningen bland upphandlare att arbeta med politiska mål i offentlig upphandling?
- Hur ser du på möjligheten i EU-lagstiftning och i den svenska lagen att arbeta med sociala hänsyn i offentlig upphandling?
- Hur är möjligheten i lagarna att införa jämställdhetskrav i upphandlingar?
- Finns problem med att ställa långtgående jämställdhetskrav och i så fall vilka?

*Lokala ekonomiska förutsättningar:*

- Hur ser det ut med resurser för jämställdhetsarbete generellt i kommunen?
- Hur ser du på möjligheten att ställa jämställdhetskrav i upphandlingar utifrån vilka ekonomiska resurser som finns?

*Avslutande:*

- Varför tror du jämställdhet generellt inte har uppmärksammats inom offentlig upphandling?
- Vad skulle krävas för att integrera jämställdhet i offentlig upphandling?