

Osäkert (upp)handlingsutrymme

Om implementering av sociala hänsyn i offentlig
upphandling

Abstract

Social considerations in public procurement concerns the using of public procurement as a tool in order to achieve political goals of a social nature, such as to reduce unemployment, to ensure a safe and healthy work environment or to combat discrimination. This is potentially a controversial issue since it might come into conflict with public procurement legislation. But the laws concerning this area are ambiguous; hence there is some uncertainty as to when and how social considerations are allowed.

This master's thesis investigates how this ambiguous policy is turned into practice in local procurement activities. By interviewing public procurement officials I describe the implementation of social considerations in three Swedish municipals: Malmö, Gothenburg and Botkyrka.

It is assumed, in implementation theory in general and regarding social considerations in particular, that ambiguous policy makes implementation more difficult. I argue that in the case of these three municipals, ambiguity has rather been a prerequisite than an obstacle for the implementation process. It has allowed procurement officials to shape the policy to local conditions and priorities. As such, the concept of social considerations in public procurement has been gradually filled with meaning during the implementation process.

Key words: implementation, public procurement, social considerations, the policy process

Nyckelord: implementering, offentlig upphandling, sociala hänsyn, etiska krav, policyprocess

Antal ord: 16077

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Sociala hänsyn i offentlig upphandling	1
1.2	Ett fall av implementering.....	3
1.3	Syfte och frågeställning.....	3
2	Metod	5
2.1	Material och urval	5
2.2	Att skapa kunskap genom intervjuer	6
3	Teori	8
3.1	Begreppsdefinitioner	8
3.2	Forskningsöversikt	8
3.2.1	Implementering som styrning.....	9
3.2.2	Implementering som meningsskapande	10
3.3	Tre teoretiska utgångspunkter	11
3.4	Analysverktyg	12
3.4.1	Förstå.....	13
3.4.2	Vilja.....	13
3.4.3	Kunna	13
4	Översikt av regelverket	15
4.1	Allmänt om upphandlingsprocessen	15
4.2	Begreppet sociala hänsyn	16
4.3	Reglerna om sociala hänsyn.....	17
4.3.1	Några tumregler.....	18
4.3.2	Kontroll och styrning	19
5	Analys	20
5.1	Förstå – tolkning och praktik	20
5.1.1	Osäkra gränsdragningar.....	20
5.1.2	Innebörd och syfte	22
5.1.3	Sammanfattning	23
5.2	Vilja – initiativ och drivkraft.....	24
5.2.1	Det första steget.....	24

5.2.2	Var viljan kommit ifrån	25
5.2.3	Sammanfattning	26
5.3	Kunna – hinder och möjligheter	27
5.3.1	Uppfattningen om lagen	27
5.3.2	Vikten av externa kontakter	29
5.3.3	Attityder	30
5.3.4	Konflikt mellan pris och sociala hänsyn	32
5.3.5	Sammanfattning	34
6	Slutsatser.....	35
6.1	Om sociala hänsyn i offentlig upphandling.....	35
6.2	Om implementeringsprocessen	36
6.3	Om viktiga frågor för framtiden.....	37
7	Executive summary.....	39
8	Referenser.....	39
9	Bilagor.....	45
9.1	Bilaga 1: Intervjupersoner	45
9.2	Bilaga 2: Intervjuguide	46

1 Inledning

Denna uppsats handlar om det som kallas för sociala hänsyn i offentlig upphandling. Offentlig upphandling är beteckningen på den offentliga sektorns köp av varor och tjänster – allt från samhällsnödvändigheter som kollektivtrafik och avfallshantering till skötseln av kommunhusets kaffeautomater. Det är en omfattande verksamhet som omsätter omkring 500 miljarder kronor varje år i Sverige, vilket motsvarar ungefär 15 procent av BNP (Janusson, 2009: 4). Sociala hänsyn handlar om att ställa krav på att den offentliga upphandlingen inte bara ska försörja offentlig sektor med varor och tjänster utan även användas för att uppnå målsättningar på det sociala området. Till exempel för att minska arbetslösheten, garantera en god arbetsmiljö eller se till att lagstiftning om antidiskriminering respekteras. Eftersom den offentliga upphandlingen rör så pass betydande summor anses den kunna utgöra ett kraftfullt verktyg för att påverka utvecklingen inom dessa områden (Junesjö, 2000: 52).

Jag hörde först talas om sociala hänsyn i offentlig upphandling under våren 2010 då Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) presenterade en forskningsrapport om EU:s upphandlingsregler. Det som stod i fokus var vilket utrymme reglerna ger för medlemsstaterna att ställa krav på sociala hänsyn i upphandlingen. En av rapportens slutsatser var att trots att Sverige varit en aktiv förespråkare för denna typ av krav så har vi varit dåliga på att i praktiken utnyttja det utrymme som författarna menar faktiskt ges i direktiven (Ahlberg & Bruun, 2010: 10). Detta förklarades delvis med att lagstiftningen på flera sätt är otydlig vilket gör att upphandlingsansvariga tjänstemän är försiktiga med att använda sig av sociala hänsyn av rädsla för att bryta mot reglerna och tvingas betala skadestånd (Ahlberg & Bruun 2010:111). Samtidigt konstaterade rapporten att det finns ett stort intresse i kommuner och landsting att använda sig av sociala hänsyn i sin upphandling (Ahlberg & Bruun, 2010: 46).

Jag intresserade mig för detta problem och ville ta reda på mer om varför Sverige inte kommit längre, men upptäckte snart att det finns kommuner och landsting som redan har börjat använda sig av sociala hänsyn i sin upphandling. Detta trots att de alltså måste navigera genom ett otydligt regelverk där misstag kan bli kostsamma. Jag ville lära mig mer om hur detta har gått till – hur har det varit möjligt att genomföra?

1.1 Sociala hänsyn i offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen i Sverige regleras genom Lagen om offentlig upphandling (LOU). Den allmänt rådande uppfattningen i Sverige är att

upphandlingslagens främsta syfte är att garantera att myndigheter inte betalar ett överpris eller ger kontrakt till företag som de av någon anledning vill gynna och på så sätt snedvrider konkurrensen på marknaden (Junesjö, 2000: 52). Sociala hänsyn handlar om att ställa krav på företagen genom upphandlingsprocessen som värnar om andra värden än ekonomisk effektivitet. Det kan till exempel innebära krav på att leverantören skall garantera att mänskliga rättigheter och arbetsrättsliga konventioner respekteras i produktionen av sina varor, eller vidta åtgärder för att öka jämställdheten eller anställa långtidsarbetslösa.

Beroende på hur man ser det är detta ett mer eller mindre nytt politiskt område. Idén om att använda upphandling som ett verktyg för att uppnå sociala målsättningar har en lång historia (McCrudden, 2004). Till exempel antogs i England på slutet av 1800-talet en resolution som innebar att privata företag som ingick avtal med offentliga myndigheter måste betala sina anställda ”skäliga löner” (Ahlberg & Bruun, 2010:17). Själva begreppet sociala hänsyn verkar däremot vara tämligen nytt. En artikel om att medlemsstaterna får ställa särskilda krav rörande sociala hänsyn i upphandlingen skrevs in i EU:s upphandlingsdirektiv från 2004 (Statskontoret, 2009: 84). Dessa direktiv införlivades i svensk lagstiftning 2008 (Ahlberg & Bruun, 2010: 46).

För att få en uppfattning om varför sociala hänsyn i offentlig upphandling kan vara kontroversiellt kan frågan på ett principiellt plan illustreras med hjälp av Lennart Lundquists indelning i *ekonomivärden* och *demokrativärden*. Gemensamt för både privat och offentlig sektor är att de ska sträva efter kostnadseffektivitet och produktivitet i verksamheten för att i ena fallet gå med vinst och i det andra fallet hushålla med skattepengar. Det som särskiljer offentlig sektor är att de även förväntas värna om en rad andra värden som det allmänna bästa, jämlikhet, rättvisa, respekt för demokratiska beslutsprocesser samt tillgänglighet och öppenhet gentemot medborgarna (Lundquist, 1998: 75ff). *Samtliga värden* ska idealt sätt respekteras i den offentliga verksamheten men de kommer ofta i konflikt med varandra i praktiken.

När det gäller sociala hänsyn i upphandlingen kan det tyckas självklart att verksamhet som finansieras med skattemedel ska ske med hänsyn till de värderingar som råder bland medborgarna och de folkvalda (Ahlberg & Bruun, 2010: 8). När dessutom allt större delar av den offentliga verksamheten privatiseras eller läggs ut på entreprenad är det viktigt att den demokratiska insynen och kontrollen inte går förlorad (Junesjö, 2000:15). Men om myndigheter ställer högre krav finns det en rädsla för att detta kommer att innebära högre kostnader för leverantören vilket driver upp priset vid upphandlingen (SOU 2001:31 s. 125). Det finns också en uppfattning om att myndigheter genom att ställa för höga krav utestänger vissa företag som inte klarar av att uppfylla dem, och att konkurrensen på marknaden på så sätt snedvrider (Ibid.). Det är alltså i spänningen mellan ekonomisk effektivitet och demokrativärden som den här undersökningen befinner sig.

1.2 Ett fall av implementering

Eftersom denna undersökning handlar om hur politiska beslut blir till verklighet är det i allt väsentligt en studie av *implementering*. Det statsvetenskapliga intresset för implementering kan sägas komma ur iakttagelsen att politiska handlingsprogram ofta får andra resultat än de man tänkt sig (Hill, 2005: 177). Forskningen har därför strävat efter att förstå vad som sker i den ”svarta lådan” mellan beslut och resultat – ofta med ambitionen att erbjuda råd till beslutsfattare om hur de ska göra för att bättre uppnå sina målsättningar. I och med detta fokus är implementeringsforskningen tätt sammanvävd med styrningsbegreppet då tanken är att kunskap om implementeringsprocessen kan hjälpa oss att förstå hur vi bättre kan styra den (jfr. Lundquist 1987).

Enligt skolboksbeskrivningen av hur samhället styrs är det politikerna som fattar beslut som sedan tjänstemännen genomför. Denna bild stämmer dock dåligt överens med verklighetens komplexitet. För det första går påverkansriktningen mellan politik och förvaltning åt båda riktningar då nya initiativ kan komma från tjänstemän likväl som från förtroendevalda. För det andra är betydligt fler aktörer involverade i processen, som till exempel internationella institutioner, privata intressegrupper och NGO:s. Bilden blir ännu mer komplex om man tar hänsyn till de samhällsförändringar som beskrivs ha skett under beteckningen globalisering. Nya politiska arenor har skapats över nationsgränserna, av vilka särskilt EU sätter ramar för delar av den svenska politiken. Samtidigt kan vi se en decentralisering av makt till bland annat regioner och städer som allt mer självständiga aktörer. För att fånga in dessa förändringar används inom statsvetenskapen allt oftare begreppet ”governance” istället för ”government” (Hudsons & Lowe, 2009:133). Denna begreppsförskjutning signalerar en förändrad syn på styrning från hierarkisk och statscentrerad till en mer fragmenterad styrningsapparat där det är svårare att uttala sig om var, av vem och hur styrning sker (Rhodes, 1994: 146).

Sammanfattningsvis får man lätt bilden av dagens samhällsstyrning som något av en röra (jfr Hudson & Lowe, 2009: 7). Mitt fall av implementering av sociala hänsyn i offentlig upphandling verkar stämma väl in i denna bild då det är svårt att förstå hur sambandet mellan lagtext och resultat ser ut. Processen rör sig genom flera nivåer – från EU-direktiv, till svensk lag till lokalpolitiskt beslut och implementering, men vad som format det slutgiltiga resultatet vet vi inte mycket om.

1.3 Syfte och frågeställning

Tidigare undersökningar om sociala hänsyn i offentlig upphandling har oftast genomförts utifrån ett juridiskt perspektiv och handlat om hur lagstiftningen ska tolkas (se t.ex. Junesjö 2000, Frenander, 2009). Hur lagen omsätts i praktisk verksamhet verkar däremot vara i stort sett utforskat. Syftet med denna uppsats

är därför i huvudsak deskriptivt. Jag vill som ett första steg ge en bild av vad sociala hänsyn innebär i praktiken och hur förutsättningarna ser ut för dess genomförande. För att kunna göra detta baseras undersökningen på intervjuer med kommunala tjänstemän som arbetar med sociala hänsyn i upphandlingen.

På en högre abstraktionsnivå hoppas jag kunna bidra med kunskap om hur det går till när ett otydligt regelverk omsätts i praktik. När det gäller sociala hänsyn har vi å ena sidan ett osäkert rättsläge där beslutsfattarnas intentioner är otydliga och å andra sidan tjänstemän som omsätter regelverket till konkreta rutiner på sin arbetsplats. Insikter om hur denna situation hanteras kan förhoppningsvis bidra till förståelsen av liknande fall.

Det är därmed min förhoppning att denna uppsats ska vara intressant både för dem som vill lära sig mer om ett särskilt område inom offentlig upphandling och för dem som intresserar sig för implementering i allmänhet. Eftersom det är ett första steg in på ett outforskat fält är den frågeställning som uppsatsen ska söka ett svar på brett formulerad:

- Hur ser implementeringen av sociala hänsyn i offentlig upphandling ut?

Denna huvudsakliga frågeställning delas in i två underfrågeställningar varav den första har ett empiriskt fokus medan den andra är av en mer teoretisk karaktär:

- *Hur har sociala hänsyn implementerats i kommuners upphandlingsverksamhet?*
- *Vad har karaktäriserat denna implementeringsprocess?*

Upphandlingsreglernas otydlighet framstår inte bara som ett praktiskt problem för de som vill implementera dem, utan även som ett demokratiskt problem då det är svårt att veta vem som bär ansvaret för utfallet. Sådana normativa frågeställningar om demokrati och ansvarsutkrävande kommer inte att vara fokus för undersökningen, men finns hela tiden med i bakgrunden som ett viktigt skäl för att intressera sig för frågan.

2 Metod

2.1 Material och urval

Denna undersökning baseras på intervjuer med tjänstemän som arbetar i slutet av implementeringsprocessen, där sociala hänsyn omsätts i praktik. Eftersom det är ett relativt nytt och utforskat område har det framstått som rimligt att börja med att prata med de personer som faktiskt arbetar med saken. Med detta i åtanke har jag valt att: 1) Intervjua tjänstemän som på olika sätt arbetar med offentlig upphandling i kommunal förvaltning. 2) Välja intervjupersoner från kommuner som har en uttalad ambition att arbeta med sociala hänsyn i upphandlingen.

Mitt urval inkluderar tjänstemän i tre kommuner: *Malmö stad*, *Göteborgs stad* och *Botkyrka kommun*. Dessa kommuner har valts på grund av att samtliga har utmärkt sig inom området sociala hänsyn på något sätt.

- Göteborgs stad har varit pionjärer när det gäller att ställa krav på att vissa varor som upphandlas av kommunen ska vara producerade under godtagbara arbetsförhållanden. De ställer krav i upphandlingen på att företag ska kunna visa upp någon form av uppförandekoder som visar att de arbetar för att produktionen ska ske bland annat i enlighet med ett antal av ILO:s arbetsrättsliga konventioner.
- Malmö stad var 2006 den första svenska kommunen att bli utsedd till en Fairtrade City, en diplomering som bland annat innebär att kommunen ska öka sin upphandling av rättvisemärkta varor. Malmö har även samarbetat med Göteborg, Stockholm och Örebro om att ställa krav på att sten som upphandlas i kommunerna ska vara producerad under goda arbetsförhållanden.
- Botkyrka kommun har fått mycket uppmärksamhet för sitt arbete för att använda upphandling som ett verktyg för att minska arbetslösheten bland unga. I en upphandling som gällde markskötsel (rabatter, parker, snöröjning etc.) krävdes att leverantören som vann kontraktet skulle åta sig att anställa två arbetslösa ungdomar boende i kommunen under kontraktstiden. Kommunen blev även en Fairtrade City i början av 2010.

Samtliga kommuner har också inskrivit i sin centrala upphandlingspolicy att de ska tillämpa sociala hänsyn i sina upphandlingar.

Jag har totalt genomfört 9 intervjuer – 3 personer i varje kommun. Intervjuernas längd har varierat mellan 40-60 minuter. Samtliga har spelats in och transkriberats. Svarspersonerna har olika roller och arbetsuppgifter. Jag har inkluderat en upphandlingschef i varje kommun eftersom jag utgått från att dessa har en bra överblick över hur arbetet med sociala hänsyn sker i kommunen. Övriga personer har varit nära involverade i specifika upphandlingsprojekt varav några har varit särskilt drivande i processen (se Bilaga 1 för en förteckning av intervjupersoner).

Eftersom kommunernas organisationer skiljer sig åt och eftersom de arbetar med sociala hänsyn på olika sätt har jag fått använda lite olika metoder för att hitta intervjupersoner. Jag har först och främst kontaktat kommunens upphandlingsavdelningar och frågat mig fram, men också strävat efter att identifiera nyckelpersoner genom att läsa nyhetsartiklar eller andra rapporter. Jag fick även en del tips genom att delta i en konferens om upphandling i början av hösten.

Min urvalsmetod ger mig inte möjligheter att dra slutsatser om hur svenska kommuner generellt arbetar med sociala hänsyn i upphandlingen. Det är heller inte syftet med undersökningen som istället ska ses som en första kartläggning av ett utforskat område. Men jag tror mig ha identifierat centrala aktörer i kommunerna som gör att jag med viss trygghet kan uttala mig om situationen i de fall jag har studerat.

Två avgränsningar har gjorts som förtjänar närmare motivering. *För det första* har jag valt att endast prata med upphandlare som arbetar i kommunal förvaltning. Upphandlingsreglerna gäller dock alla statliga myndigheter, kommuner och landsting och dessa hade därför kunnat inkluderas i studien. Mitt intryck är att det inte är så vanligt att myndigheter använder sig av sociala hänsyn. Skälet till att jag studerar kommuner är därmed främst att det var här jag kunde hitta fall att studera. *För det andra* vill jag poängtera att jag inte har inkluderat tjänstemän i kommuner som *inte* arbetar med sociala hänsyn i sina upphandlingar. Undersökningen kan därför inte säga något om vad som får kommuner att inte arbeta med den här typen av krav.

2.2 Att skapa kunskap genom intervjuer

Mina intervjuer kan beskrivas som halvstrukturerade. Detta innebär att jag på förhand har bestämt vilka ämnesområden som ska diskuteras och vilken information jag vill åt men har låtit den exakta formuleringen och ordningsföljden på frågorna variera beroende på situationen (Andersson, 1994 s.77). Frågorna har ställts utifrån den intervjuguide som ligger som en bilaga till uppsatsen men ska alltså inte tolkas som att jag ställt samtliga frågor på samma sätt och i samma ordning under alla intervjuer (se Bilaga 2). För att få intervjusituationen att fungera krävs det att frågorna anpassas till den sociala situationen och ställs på ett sätt som ger samtalet en naturlig rytm (Andersson, 1994: 76f).

Jag har strävat efter att inledningsvis ställa så öppna frågor som möjligt för att inte lägga ord i mun på mina intervjupersoner. Ett syfte med att hålla frågorna öppna är att tillåta nya insikter och oväntade inslag. Effekten av att utforma alltför stela analysramar är att man riskerar att styra undersökningen utan att öppna upp för andra tolkningar (Alvesson & Deetz, 2000: 128). Det är viktigt att inte sluta sig för snabbt i forskningsprocessen eftersom det finns stor risk för att man då hittar precis det man letat efter i sitt material och inget annat (Ibid.). Vad mina intervjupersoner själva väljer att framhäva är av stort intresse för min undersökning. Dessa inledande frågor har följts upp med mer specifika frågor om nödvändigt för att be personerna utveckla intressanta resonemang.

Vilka slutsatser som går att dra från min undersökning beror på vilken uppfattning man har om vad det är för slags kunskap som skapas genom intervjuer. Det är mina intervjupersoners berättelser som utgör mitt material. Men det betyder inte att dessa berättelser ger mig tillgång till objektiva sanningar om verkligheten. Jag utgår från att mina intervjupersoners svar dels kommer att formas av en mängd faktorer som spelar in i intervjusituationen, som personens uppfattning om forskarens förväntningar, idéer om hur man bör uttrycka sig i ett speciellt sammanhang eller egna intressen (Alvesson & Deetz, 2000: 216). Dels kommer min analys nödvändigtvis att påverkas av vilken tolkning jag själv gör av mina intervjupersoners svar (Yanow, 1993: 42). Denna process kommer ofrånkomligen att färgas av mina tidigare erfarenheter och min förförståelse. Mitt empiriska material bör alltså ses som ett resultat av en komplex interaktion mellan forskare och intervjuperson (Alvesson & Deetz, 2000: 165).

För att underbygga sina tolkningar av intervjumaterialet kan forskaren komplettera detta med observationsstudier eller analys av relevanta texter. I detta syfte har jag tagit del av policydokument och arbetsunderlag om hur kommunerna arbetar med sociala hänsyn i upphandlingen, samt vad som skrivits på detta tema på kommunernas hemsidor och i nyhetsartiklar. Jag har även besökt en konferens med titeln ”Att upphandla med miljökrav och sociala krav” som anordnades av företaget Upphandling24 i september. Detta gav mig tillfälle att observera hur diskussionen gick utan att själv påverka samtalet, vilket har hjälpt mig att både formulera intervjufrågor och tolka svaren.

Detta sagt vill jag passa på att framhäva vad jag tycker är en av metodens stora fördelar, nämligen att den gör det möjligt att låta människors egna berättelser och kunskap utgöra expertutlåtanden (Yanow, 2000: 88). Intervjuerna syftar inte till att bedöma huruvida svarspersonerna har gjort ”rätt” eller ”fel” utan att låta olika uppfattningar komma till tals på sina egna premisser genom att behandla dem och de erfarenheter som de grundas i med respekt (jrf Yanow, 2000: 8).

3 Teori

Detta kapitel innehåller en beskrivning av den teoretiska förståelse som formar min undersökning. Detta sker i tre steg: först ges en kortare översikt av implementeringsforskningens huvudsakliga inriktningar. Utifrån denna översikt hämtar jag sedan tre utgångspunkter som ligger till grund för min förståelse av det fall jag studerar. Slutligen redovisar jag de verktyg som mer konkret har väglett mitt analysarbete och hjälpt mig att hantera mitt material. Men allra först ges en definition av några centrala begrepp.

3.1 Begreppsdefinitioner

Implementering kan definieras som genomförandet av politiska beslut (Sannerstedt, 2001: 18). Vissa preciserar begreppet närmare, som till exempel i definitionen: ”det offentliga eller privata aktörer gör som syftar till att uppfylla målsättningar som fastställt i tidigare fattade politiska beslut” (Van Meter & Van Horn 1975: 447). Några sådana antaganden om processens karaktär görs inte på förhand i denna studie. Vad och vem som driver implementeringen är istället empiriska frågor som jag vill svara på i min undersökning.

En diskussion om implementering kräver en viss förståelse för begreppet policy och policyprocess. Policy är ett låneord från engelskan där man tvärt emot det svenska ordet politik skiljer mellan *politics* som en beteckning på det politiska spelet och *policy* som själva innehållet i det politiska beslutet eller handlingsprogrammet (Danielsson, 2001:11 fotnot 2).

Policyprocessen är ett begrepp för hela händelseförloppet som formar politikens innehåll, hela vägen från idéstadiet till dess effekter på samhället (t ex Hogwood & Gunn 1984: 4). Begreppet innefattar därmed både policy och politik. För att kunna hantera processens komplexitet är det vanligt att inom forskning göra en indelning av policybegreppet i en rad på varandra följande stadier – beslutsfattande, implementering och utvärdering (Hudson & Lowe, 2009: 6). Implementering kan alltså ses som ett delmoment i denna större process.

3.2 Forskningsöversikt

För att läsaren ska få en bild av det teoretiska fält där min undersökning befinner sig, ges i detta stycke en kortfattad redogörelse över de huvudsakliga inriktningarna inom implementeringsforskningen. Det är härifrån jag hämtar de

grundläggande antaganden om hur processen går till som ligger till grund för hur jag förstår mitt material. Implementeringsforskningen är ett stort forskningsområde, denna genomgång ska därför bara ses som en överblick, inte en fullständig beskrivning.

3.2.1 Implementering som styrning

Tre huvudsakliga inriktningar av implementeringsforskningen brukar nämnas: top-down, bottom-up och nätverk. En stor del av forskningen, särskilt i dess början, har naturligt nog utgått från toppen av processen och studerat vad som krävs för att beslutsfattarnas målsättningar ska bli verklighet. Tanken är att det med tillräckligt genomtänkta styrningsverktyg går att minimera det så kallade ”implementeringsunderskottet” - skillnaden mellan det tänkta och faktiska resultatet (Hudson & Lowe, 2009: 246). I detta syfte har forskare ringat in en mängd olika faktorer som kan påverka processen, ofta presenterade i form av ett slags ”checklistor” för framgångsrik implementering (jfr O’Toole, 1985). Exempel på sådana faktorer är att 1) policy bör vara tydligt formulerad 2) byggd på en korrekt teori om orsak och verkan 3) ge verkställaren tillräckliga legala medel att genomföra programmet och 4) ha stöd av centrala politiker och ämbetsmän (Rothstein 2006: 83).

Detta ”top-down” perspektiv har kritiserats av forskare som menar att synen på implementering som en rationell styrningsprocess ovanifrån stämmer dåligt överens med hur det egentligen går till längst ner i processen, där politik omvandlas till praktik. Här arbetar tjänstemän vars arbete ofta sker under omständigheter av tidspress, begränsad information, motstridiga målsättningar och brist på resurser. För att kunna implementera en policy i dessa komplexa situationer måste dessa så kallade *närbyråkrater* utöva ett mått av eget omdöme, med resultatet att de i själva verket formar den politik som de är satta att implementera (Lipsky, 1980: xii). Dessa insikter gör det svårt att dra en tydlig gräns mellan policy och implementering vilket har lett forskare att argumentera för att processen måste studeras ”bottom-up”. De menar att en sådan approach är relativt fri från förutfattade meningar om vem det är som styr processen, eftersom de fokuserar på hur implementering *faktiskt går till* istället för hur den *borde kontrolleras* (Hill, 2005: 183f).

Åsikterna går isär om hur skillnaden mellan dessa perspektiv ska förstås. Vissa forskare menar att skillnaderna mellan perspektiven är djupgående eftersom de tar sin utgångspunkt i två olika demokratiska ideal. Top-down perspektivet utgår från att demokratiskt fastställda beslut ska bli till verklighet i enlighet med beslutsfattarnas intentioner. Bottom-up skolan har istället en tendens att betona de deltagardemokratiska aspekterna av att medborgare som påverkas av policyn ska kunna påverka dess implementering genom sina kontakter med tjänstemän (jfr Hill & Hupe, 2002: 53). Denna motsättning leder vissa att anta en skeptisk syn på försök att integrera båda perspektiv i samma modell (t ex Hudson & Lowe, 2009: 259). Andra forskare anser att skillnaden främst består i två olika sätt att metodologiskt angripa studiet av implementeringsprocessen (Howlett & Ramesh,

2003: 190). Bland dessa forskare försöker vissa gå vidare från diskussionen mellan top-down och bottom-up genom att utveckla teorier om *nätverksstyrd* implementering.

Implementeringsforskningen har alltså även den påverkats av en mer generell trend inom statsvetenskapen att tänka kring den nutida samhällsstyrningen i termer av nätverk. Enligt detta perspektiv ses implementering varken som i huvudsak kontrollerad från central nivå eller av närbyråkrater, utan som formad genom ett samspel mellan en rad olika aktörer på olika nivåer som har ett intresse i frågan, till exempel politiker, tjänstemän, intressegrupper, tankesmedjor, forskare och media (Hudson & Lowe, 2009: 253). Dessa nätverk möjliggör spridning av kunskap och resurser som påverkar implementeringen av politiska beslut (H.C. Hill, 2003: 267). För att förstå implementeringsprocessen anses det därmed nödvändigt att identifiera vilka nätverk som aktörer deltar i och hur de påverkar deras handlande (Hill & Hupe, 2002: 59).

3.2.2 Implementering som meningsskapande

Implementeringsforskningen studerar alltså hur politiska beslut blir verklighet. Men ibland är dessa handlingsprogram formulerade på ett sätt som gör det svårt att veta vad beslutsfattarna vill åstadkomma. De innehåller ofta vaga och motstridiga formuleringar som gör det svårt att avgöra vilka målen är och hur de ska uppnås. Sådan otydlighet kan ha flera förklaringar. Till exempel kan de vara ett resultat av att man behövt kompromissa mellan olika åsikter om policyns innehåll som står i konflikt med varandra. Vaga formuleringar kan även bero på att det varit viktigare för beslutsfattare att bli sedda att agera än vad de faktiskt gör (Rotstein 2006: 90-102). Vad än orsaken är innebär otydlighet att de som ska tillämpa policyn inte bara måste besluta om de ska implementera eller inte, utan först måste göra en bedömning av vad policyn över huvud taget betyder (H.C. Hill, 2003: 267).

Inom implementeringsforskningen är det vanligt att betrakta otydlighet som ett hinder för framgångsrik måluppfyllelse och därför något som bör minimeras (Matland, 1995: 157). Men vissa forskare menar att mångtydighet och tolkning inte bör ses som avvikelser, utan som normala och till viss del oundvikliga inslag i implementeringsprocessen (Yanow, 1987). Eftersom det ligger i det mänskliga språkets natur att en text kan uppfattas på flera olika sätt finns det alltid utrymme för olika personer att göra olika tolkningar av vad en policy betyder (Yanow, 1995: 115). Olika tolkningar bör inte endast ses som hinder utan kan även underlätta implementeringen (Yanow, 1993: 42). Så istället för att se otydlighet och tolkning som något som bör elimineras måste forskaren intressera sig för hur olika aktörer har tolkat policyns innehåll och hur detta har påverkat dess genomförande (Yanow, 1987: 110). Detta innebär ett fokus inte bara på *vad* policyn betyder utan *hur* den får sin betydelse (Yanow, 1995: 119).

Utgångspunkten för att förstå hur meningsskapandet går till är att detta måste förstås som en social process – något som sker inom en grupp snarare än på individnivå (Yanow 1995: 112). Hur tillämparen tolkar en policy beror på normer

och värderingar i den omgivning han eller hon befinner sig. Det kan till exempel handla om organisationskulturen på arbetsplatsen eller attityder i det större samhället.

3.3 Tre teoretiska utgångspunkter

I detta stycke redogör jag för tre teoretiska antaganden som jag utgår från när jag genomför min undersökning. Beskrivningen ges för att läsaren ska förstå hur jag positionerar mig i det forskningsfält jag har beskrivit i ovanstående stycken. Det forskaren ser i sitt material är beroende av vilket teoretiskt perspektiv hon betraktar det från och är därför viktigt att tydliggöra (Lundquist, 1992: 20f).

1. Ett "bottom-up"-perspektiv

I min undersökning av sociala hänsyn i offentlig upphandling rör det sig om en policy som inte är bindande och vars innehåll och användningsområde dessutom är otydliga. Eftersom beslutsfattarnas intentioner är diffusa går det inte att tala i termer av lyckad eller misslyckad implementering vilket forskningen med ett "top-down" perspektiv utgår från att man kan göra. Det är därför nödvändigt att processen studeras "bottom-up" för att förstå hur policyn implementeras. Jag håller med om argumentet att detta perspektiv erbjuder en mer förutsättningslös utgångspunkt för att studera hur styrningen går till vilket är lämpligt i mitt fall där det är svårt att på förhand dra några slutsatser om i vilken riktning påverkansprocesserna går.

2. Förvaltning är politik

Skolboksversionen av den politiska processen ger bilden av att politiker fattar beslut och att förvaltningen genomför. Men tjänstemän kommer oundvikligen att behöva välja mellan olika handlingsalternativ och formar därmed innehållet i politiken. Det blir därför svårt att dra en gräns mellan var politiken slutar och implementeringen börjar. Förvaltningens verksamhet är politik (Lundquist, 1994: 40) och tjänstemän bör ses som beslutsfattare med ett visst handlingsutrymme. Utifrån detta följer slutsatsen att det inte går att i förväg uttala sig om vem det är som styr utformningen av politiken, varken generellt eller i mitt fall av sociala hänsyn i upphandlingen. Politikerna fattar auktoritativa beslut men vem som slutligen avgör vilka resultaten blir är en empirisk fråga (Lundquist, 1992: 72).

3. Policy måste tolkas

Utifrån insikten om att ingen policy är så detaljerad att den kommer att tolkas likadant vid varje givet tillfälle ser jag implementering som en tolkande process. Detta innebär att tillämparna inte förhåller sig till objektiva och entydiga styrningsdirektiv utan successivt fyller policyn med ett konkret innehåll genom en process av meningsskapande. Hur en policy tolkas beror på en mängd olika faktorer, både hos tjänstemännen själva och i den omgivning de befinner sig. Olika tolkningar leder sannolikt till olika resultat i implementeringen. Eftersom

tolkningen kommer att påverka implementeringen är det viktigt att forskaren intresserar sig för vilken betydelse tillämparna lägger i policyn. Jag kommer därför i min undersökning att studera både vad sociala hänsyn i offentlig upphandling betyder för mina intervjupersoner och *hur* denna betydelse har formats.

3.4 Analysverktyg

Mina teoretiska utgångspunkter kommer att påverka hur jag förstår mitt material men för att genomföra själva analysen behöver jag mer konkreta verktyg som hjälper mig att lyfta fram vad som är intressanta resultat. Implementeringsforskningens huvudsyfte är att förklara vad som gör implementering framgångsrik eller inte. I mitt fall är det däremot svårt att yttra sig om vad som är en framgångsrik implementering eftersom policyns målsättningar är otydliga. Vad jag behöver är ett verktyg för att studera hur ett politiskt beslut omsätts till praktik som inte förutsätter att det finns en policy som kan agera mätsticka för utfallet.

Ett sätt att tydliggöra problemet är att utan en konkret målsättning att jämföra utfallet med så kan en teori om implementering ses som synonymt med en teori om ”att göra” (jfr. Hill & Hupe, 2002: 43). Jag har tagit fasta på detta och utgått från en teori om *aktörskap* för att studera hur implementeringen har gått till i min undersökning. Detta är inget nytt resonemang utan har inspirerats mycket av Lennart Lundquist bok *Implementation Steering* från 1987 där han utgår från ett aktör-strukturperspektiv för att förstå implementeringsprocessen.

Kärnan i frågan om aktör-struktur är i vilken utsträckning som individens handlande formas av eller formar, den omgivning hon eller han befinner sig i (Hay, 2002: 89). Det är lätt att förklaringar av samhällsfenomen premierar den ena faktorn på den andras bekostnad. Idag är de flesta forskare överens om att de inte ska ses som två konkurrerande förklaringsfaktorer – samhällsförklaringar bör istället utgå från en teori om hur relationen ser ut *mellan* aktörer och strukturer (Hay, 2002: 116). För att förstå en persons agerande behöver vi alltså både kunskap om aktörens drivkrafter och om vilka strukturer som formar handlingsutrymmet och hur relationen ser ut mellan dessa. Det är därför sådan kunskap som jag kommer att leta efter i min analys.

Nästa steg är därför att utveckla ett analysverktyg som hjälper mig att ringa in vad som är viktiga aktörer och strukturer för att förstå implementeringsprocessen i mitt fall. Jag kommer att använda mig av Lundquist ofta citerade beskrivning av tre egenskaper hos tillämparen som är avgörande för implementeringens utfall: att hon eller han måste *vilja*, *kunna* och *förstå* (Lundquist 1987: 42f). Visserligen handlar det även här om vad som krävs för en lyckad implementering men de kan även ses som förutsättningar för att det över huvud taget ska *hända något alls*. De går därför även att använda i mitt fall där det är oklart vad som tillämpas, hur och varför. Innehållet i kategorierna kommer dock att anpassas något för att kunna användas som utgångspunkter för en diskussion kring hur aktörer och strukturer

förhåller sig till varandra. Kategorierna kommer sedan att användas som redskap i analysen av mina intervjuer för att skapa ordning i materialet och åskådliggöra viktiga faktorer för att kunna svara på undersökningens frågeställning.

3.4.1 Förstå

Det framstår som självklart att tjänstemännen måste förstå vad ett politiskt beslut betyder för att det ska kunna genomföras. Men som tidigare konstaterats är policy sällan entydig och kan därför tolkas på många olika sätt. För att förstå hur implementeringen har gått till i de kommuner jag studerar måste jag alltså få kunskap om mina intervjupersoners tolkning av policyns betydelse. Aktör-strukturperspektivet hjälper oss att se hur denna tolkning har gått till genom att rikta uppmärksamheten mot vilka strukturer som kan ha påverkat aktörernas uppfattning. Som jag tidigare har beskrivit sker tolkning aldrig i ett vakuum utan formas av vilken kontext den sker i. Strukturer som organisationskultur eller samhällets normer om rätt och fel.

Med hjälp av denna analyskategori kommer jag därmed att studera vad mina intervjupersoner upplever att sociala hänsyn betyder samt vilka omgivande faktorer som kan tänkas ha format deras tolkning.

3.4.2 Vilja

Tillämparens vilja att implementera ett politiskt beslut kommer naturligtvis att ha betydelse för vilka resultat som uppnås. Men vem bestämmer vad vi vill göra? Aktör-strukturperspektivet riktar uppmärksamheten mot relationen mellan aktörens vilja och de omgivande strukturer som kan tänkas påverka denna. Ett sätt att se det är att individen handlar rationellt utifrån sina egna preferenser. Men jag utgår från att dessa preferenser formas av omgivningens normer och värderingar. Aktören agerar utifrån det som hon tror är lämpligt givet den roll hon innehar i ett visst sammanhang (March & Olsen, 1984: 741). Samtidigt är aktörens vilja inte bara ett resultat av den omgivande kontexten utan individen har en viss autonomi vilket gör att det finns ett utrymme att åstadkomma förändring. Här handlar relationen mellan aktör och struktur om vem eller vad det är som gör att kommunen har valt att använda sig av sociala hänsyn i sin upphandlingspolicy.

Denna analyskategori kommer alltså att användas för att studera vem/vilka som tog initiativet till att använda sig av sociala hänsyn och vilka omgivande faktorer som kan ha påverkat denna vilja.

3.4.3 Kunna

Slutligen krävs det naturligtvis att tillämparen har förmågan att implementera policyn. Denna kategori handlar om vilka strukturer som har upplevts som begränsande eller möjliggörande och hur aktören har förhållit sig till dessa.

Exempel på strukturer som oftast är nödvändiga för att ett beslut ska implementeras är tillgång till resurser som tid, pengar och kunskap. Men även sociala strukturer påverkar aktörens möjligheter till agerande, till exempel attityder och normer i den omgivande organisationen (Lundquist, 1987: 49). Dessa strukturer kan alltså motverka eller underlätta implementeringen men ska inte ses som helt avgörande för aktörens agerande. Är aktören medveten om strukturerna kan hon försöka undvika eller förändra dem till sin fördel (Lundquist, 1987: 50).

Utifrån denna kategori undersöker jag om tjänstemännen upplevt några särskilda hinder för att införa regler om sociala hänsyn i sin upphandlingspolicy och hur de i så fall har hanterats.

4 Översikt av regelverket

Sociala hänsyn i offentlig upphandling omges av en upphandlingslagstiftning som är detaljerad och komplex. Syftet med detta kapitel är därför att ge en beskrivning av regelverket som hjälper läsarens förståelse av problemområdet. Genomgången baseras på en omfattande litteraturoversikt av offentliga utredningar och riktlinjer samt annan forskning. Kapitlet innehåller en beskrivning av upphandlingsreglernas utformning och syfte, innebörden av sociala hänsyn samt vad tidigare forskning säger om vilket utrymme regelverket ger för att ställa den typen av krav i upphandlingen.

4.1 Allmänt om upphandlingsprocessen

I Sverige styrs den offentliga upphandlingen av LOU som reglerar myndigheters köp av varor, tjänster och byggtreprenader. För vissa särskilda typer av upphandlingar gäller *Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster* (förkortas LUF). Lagarna bygger i huvudsak på två EU-direktiv som infördes i svensk lag 2007. Dels 2004/18 om offentlig upphandling, dels 2004/17 om upphandling inom vatten, energi etc., även kallade ”Det klassiska direktivet” samt ”Försörjningsdirektivet”.

Lagstiftningens huvudsyfte på europeisk nivå är att skapa förutsättningar för en fri rörlighet för varor och tjänster inom unionen. I en svensk kontext är det främsta målet att garantera att medborgarna får mest valuta för sina skattepengar genom att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens (Molander, 2009: 27). Detta innebär att myndigheterna ska behandla alla företag lika samt anlita den leverantör som erbjuder varan eller tjänsten till bäst pris, inte på grund av andra anledningar som till exempel egenintresse eller bekvämlighet. För att garantera detta innehåller lagstiftningen detaljerade föreskrifter om hur upphandlingen får gå till. Reglerna är för omfattande för att beskrivas i sin helhet i denna text, men för att underlätta förståelsen av analysen ges här en skissartad beskrivning av upphandlingsprocessen. Texten är baserad på Konkurrensverkets skrift *Upphandlingsreglerna – en introduktion* från 2010.

Det första steget för myndigheten är att formulera en annons där det tydligt framgår vad det är som ska upphandlas, ett så kallat förfrågningsunderlag. Här ska bland annat anges vilka krav som leverantören måste uppfylla för att vinna kontraktet och vilken princip som kommer att användas för att utse det vinnande anbudet. Det finns två sådana principer att välja mellan: det anbud som har *lägst pris* eller det anbud som är det *ekonomiskt mest fördelaktiga*. Det förstnämnda innebär att den leverantör som lyckas uppfylla kvalifikationskraven till lägst pris

vinner kontraktet. Väljs det senare blir det möjligt för myndigheten att väga pris mot andra typer av kriterier, till exempel kvalitet, tid för leverans och genomförande eller hänsyn till miljö och sociala faktorer. Det är alltså här sociala hänsyn kommer in i bilden.

I nästa steg ska upphandlingen annonseras. Detta kan ske på olika sätt men samtliga leverantörer måste ha samma möjlighet att få tillgång till informationen. När väl ansökningstiden har gått ut ska anbudena prövas. Det anbud som bäst uppfyller de krav som ställts i förfrågningsunderlaget vinner kontraktet. Den upphandlande myndigheten får i det läget inte anta ett anbud som misslyckas med att uppfylla något av kraven och får inte heller ställa nya krav än de som tidigare angetts. Beroende på vilken urvalsprincip som har valts ska sedan kontraktet gå till den leverantör som har erbjudit det lägsta priset eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Myndigheten är alltså bunden av det som står skrivet i förfrågningsunderlaget och får inte välja leverantör på andra grunder än dessa.

4.2 Begreppet sociala hänsyn

I LOU, paragraf 9a står det att *Upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta*. Dessa typer av hänsyn är alltså tänkta att göra det möjligt att ta hänsyn till annat än ekonomisk effektivitet. Det bör nämnas att arbetet med miljökrav har nått längre i utvecklingen och är numera mindre kontroversiellt än sociala hänsyn vars innebörd är jämförelsevis osäkert.

Det finns ingen allmänt accepterad definition av sociala hänsyn utan begreppet förklaras istället oftast i form av en rad exempel på vad det *kan* innebära. Konkurrensverket (KKV) är ansvarig tillsynsmyndighet för upphandlingsreglerna. På deras hemsida finns följande förklaring:

Begreppet sociala hänsyn är brett och kan innefatta t.ex. arbetsrättsliga frågor såsom kollektivavtal och arbetsmiljöfrågor, frågor kring tillgänglighet och funktionshinder, frågor kring arbetsförhållanden och etik i (framförallt) utvecklingsländer, frågor om verksamhetsövergång och övertagande av personal, frågor om jämställdhet och diskriminering i arbetslivet samt åtgärder för att bekämpa arbetslöshet och främja integration m.m. (Hemsida nr. 1)

På liknande vis beskrivs sociala hänsyn i en studie utförd på uppdrag av Europeiska kommissionen som *bland annat* åtgärder som rör sysselsättningsmöjligheter, arbetsförhållanden, social inkludering, social ekonomi, som främjar små och medelstora företag, tillgänglighet, rättvis handel och mänskliga rättigheter (Jadoun et al, 2008: 10). Som Miljöstyrrådet påpekar är det inte konstigt att det saknas en enhetlig definition av sociala hänsyn när begreppet ska omfatta så många olika typer av krav (Hemsida nr. 2).

Även om det inte nämns i lagtexten görs det i andra sammanhang ofta en åtskillnad mellan *sociala krav* och *etiska krav*. Miljöstyrrådet beskriver skillnaden som att etiska krav främst handlar om ”mänskliga rättigheter i

arbetslivet”, medan sociala hänsyn är ett bredare begrepp som exempelvis inkluderar faktorer såsom *jämställdhet, tillgänglighetsanpassning eller åtgärder för att stödja missgynnade samhällsgrupper (t.ex. anställning av arbetslösa ungdomar vid tjänsteupphandlingar)* (Hemsida nr. 3). SKL gör en snävare definition av etiska krav som krav på att det man köper ska vara tillverkat under förhållanden som följer gällande arbetsrätt och arbetsmiljörätt samt ILO:s grundläggande konventioner (SKL cirkulär 2009:86 s. 1). En grundläggande skillnad mellan begreppen verkar i alla fall vara att etiska krav för det mesta handlar om att påverka produktionsförhållanden i andra länder medan krav på sociala hänsyn rör försök att påverka företags verksamhet i Sverige.

Ett tredje begrepp är ”hållbar offentlig upphandling” som sägs inkludera samtliga kategorier av social, etisk och miljömässig hänsyn (Guide till etisk upphandling, 2008: 4). Sociala hänsyn har även ett samband med det som i den privata sektorn kallas Corporate Social Responsibility (CSR) eller Social Responsible Purchasing (SRP). Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att situationen inte är helt jämförbar eftersom lagstiftningen skiljer sig åt mellan den offentliga och privata sektorn (Mont & Leire, 2008: 10).

En rimlig förklaring till denna begreppsförvirring är att sociala hänsyn är ett relativt nytt begrepp och att en gemensam definition därför ännu inte hunnit utvecklas. Hur än uppkomsten ska förstås kan slutsatsen dras att det för tillfället råder osäkerhet kring begreppets betydelse och att det är långt ifrån självklart vad som menas när någon talar om sociala hänsyn.

4.3 Reglerna om sociala hänsyn

Under de senaste åren har intresset för sociala hänsyn i offentlig upphandling ökat. På EU-nivå beskrivs detta ha skett i samband med att den allmänna politiska utvecklingen har rör sig från ett renodlat konkurrensfokus till att andra typer av hänsyn har fått större utrymme (SOU 2006:28 s. 178). I Sverige genomfördes en lagändring sommaren 2010 som bland annat innebar att formuleringen ändrades från att tidigare har angett att myndigheter *får* beakta sociala hänsyn till att de *bör* göra detta. Från att ha varit tillåtande har alltså lagen nyligen blivit uppmanande till den här typen av krav.

Den osäkerhet som kvarstår rör vilka typer av krav som är godkända samt hur och när i upphandlingsprocessen de får ställas. När de nya upphandlingsdirektiven skulle införas i svensk lagstiftning var man av åsikten att gemenskapsrättens otydlighet gjorde det omöjligt att dra några långtgående slutsatser om vilka sociala krav som är tillåtna (SOU 2006:28 s. 22, 173). Även en senare rapport menar att rättsläget är otydligt och lämnar många delar öppna för tolkning (Ahlberg & Bruun, 2010: 9).

4.3.1 Några tumregler

Trots ottydligheten finns det en del riktlinjer för den som vill arbeta med sociala krav i upphandlingen. Jag kommer inte att gå in på dessa i detalj eftersom det för denna undersökning syfte räcker med att visa på ett par generella tumregler för att ge en bild av hur krav på sociala hänsyn kan komma i konflikt med lagstiftningen.

Oavsett vilka krav som ställs måste de alltid vara förenliga med EU-direktivens fem grundläggande principer (Prop 2009/10:180 s. 269).

- *Principen om icke-diskriminering* innebär att upphandlande myndigheter inte får diskriminera leverantörer på grund av nationalitet genom att till exempel ställa krav som enbart lokala företag kan uppfylla.
- *Principen om likabehandling* innebär att alla leverantörer som deltar i upphandlingen ska behandlas lika genom att till exempel få tillgång till samma information vid samma tidpunkt.
- *Principen om transparens* innebär att den upphandlande myndigheten måste vara öppen med hur upphandlingen kommer att genomföras och vilka krav det är som ställs. Detta för att leverantörerna ska kunna förutse vilka kriterier som är viktigast att uppfylla.
- *Proportionalitetsprincipen* innebär att de krav som ställs på leverantören måste ha ett naturligt samband och stå i rimlig proportion till det som ska upphandlas. Kraven ska både vara lämpliga och nödvändiga för att uppnå upphandlingens syfte.
- *Principen om ömsesidigt erkännande* innebär att intyg och certifikat som är godkända av andra medlemsländers myndigheter även ska gälla i Sverige. (Konkurrensverket, 2010:9f).

Dessa principer verkar relativt rättframma men kan vara svårbedömda i praktiken när det gäller att ta sociala hänsyn. Vad är till exempel ett proportionerligt krav? En offentlig upphandlare kan vilja ställa krav på att en leverantör har en särskild uppförandekod för arbetsmiljö eller jämställdhet i sin produktion. Huruvida sådana krav har ett ”naturligt samband” med den vara eller tjänst som ska upphandlas kan det råda delade meningar om (Ahlberg & Bruun, 2010: 39).

Ett annat exempel är principen om ömsesidigt erkännande. Ett socialt krav kan vara att leverantörens varor ska ha någon form av certifikat, till exempel att de ska vara Fair Trade-märkta. En huvudregel för offentlig upphandling är dock att uppköparen inte får ställa krav på *en viss* certifiering eller märkning utan även måste acceptera anbud från leverantörer som kan uppvisa ”likvärdiga” kvalifikationer hos sina produkter (Frenander 2008: 18). Vad som ska anses som motsvariga förhållanden blir en bedömningsfråga.

Förutom förenlighet med de grundläggande principerna gäller även att de krav på sociala hänsyn som ställs måste vara *uppföljningsbara* och faktiskt kontrolleras av den upphandlande myndigheten (Prop. 2009/10: 180 s. 273).

4.3.2 Kontroll och styrning

För att förstå hur förekomsten av sociala hänsyn i offentlig upphandling tar form är en högst relevant fråga var makten över denna utveckling ligger. Eftersom den svenska upphandlingslagstiftningen kommer från EU-direktiv är det i sista hand härifrån som regelverket styrs. I ovanstående stycke visade jag på att det ofta är en bedömningsfråga vilka krav på sociala hänsyn som går att ställa. EU-domstolens avgöranden i olika rättsfall utgör därför viktig vägledning om hur reglerna ska tolkas.

Samtidigt menar vissa att det är för mycket fokus på EU i den svenska debatten och att vi inte utnyttjar det utrymme vi har att själva bestämma hur vi vill göra. Niklas Bruun, professor i privaträtt vid Helsingfors universitet, argumenterade i en bilaga till SOU 2001:31 att det främst är en fråga för svensk politik i vilken utsträckning vi vill använda oss av sociala hänsyn (Bruun 2001: 455).

När det gäller styrningen inom Sverige är det sedan 2007 Konkurrensverket som är ansvarig tillsynsmyndighet för upphandlingsreglerna. Innan dess låg ansvaret hos den nu nedlagda Nämnden för offentlig upphandling (NOU). En del av KKV:s uppdrag är att informera myndigheter om hur lagen ska tolkas och granska aktörer som bryter mot reglerna. Däribland reglerna om sociala hänsyn. Myndigheten har dock kritiserats för att uppvisa ett ljummet intresse för dessa frågor (se Ahlberg & Bruun 2010:9).

Flera andra aktörer arbetar aktivt för att erbjuda råd och vägledning till myndigheter. *Miljöstyrningsrådet* har som uppdrag att stödja näringsliv och offentlig förvaltning i deras arbete med hållbar utveckling. I detta uppdrag ingår att utveckla verktyg för hänsyn till miljö och sociala frågor i upphandlingen. *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) bevakar även denna fråga för att kunna stötta sina medlemmar. Till exempel har de tagit fram ett stödmaterial som kan hjälpa upphandlare att formulera och följa upp etiska krav i offentlig upphandling (SKL cirkulär 09:86). Det finns även ett antal intresseorganisationer som arbetar för ett ökat socialt ansvarstagande i offentliga organisationer, som ser upphandling som en viktig del i detta arbete. *Föreningen för rättvisemärkt*, nätverket *Rena Kläder* och den ekonomiska föreningen *Genombrott* publicerade 2008 *Guide till Etisk Upphandling* som vänder sig främst till upphandlare och tjänstemän i offentlig förvaltning.

Sammantaget är det inte helt lätt att veta vem det är som styr över reglerna om sociala hänsyn. Riktlinjer om vad som är tillåtet att göra verkar växa fram succesivt i en interaktion mellan många aktörer.

5 Analys

I detta kapitel redogör jag för min analys av intervjusvaren. Resultatet redovisas utifrån mina tre teoretiska analysverktyg: förstå, vilja och kunna. Dessa kategorier ska ses som tre pusselbitar som tillsammans ger en bild av hur kommunerna har implementerat sociala hänsyn.

Vart och ett av de tre avsnitten i analysen är upplagda på ett liknande sätt. De innehåller en beskrivande del där jag redogör för det jag tolkat som mest centralt i intervjupersonernas berättelser och avslutas med ett sammanfattande stycke där intervjusvaren analyseras utifrån aktör-strukturperspektivet.

5.1 Förstå – tolkning och praktik

Den första analysdelen handlar alltså om hur sociala hänsyn i offentlig upphandling förstås av intervjupersonerna. Det handlar om vilka tolkningar de har gjort av begreppets innehåll, vilka målsättningarna är och gränsdragningen till andra begrepp.

5.1.1 Osäkra gränsdragningar

För att kunna beskriva mina intervjupersoners tolkning av sociala hänsyn måste jag först redogöra för den skillnad de gör mellan sociala hänsyn och etisk hänsyn/etiska krav. Det framkom under intervjuernas gång att svarspersonerna lägger vikt vid att skilja mellan dessa begrepp som kategorier för olika typer av upphandlingskrav. Likt den beskrivning som gavs i uppsatsens tidigare kapitel om regelverket beskriver svarspersonerna etisk hänsyn som krav på att produktionen av varor i andra länder ska ske under godtagbara omständigheter, alltså det som i privat sektor brukar kallas CSR. Sociala hänsyn beskrivs som ett sorts samlingsbegrepp för övriga typer av krav där fokus istället är på lokala omständigheter. Som Göran Brunberg, chef på Göteborgs upphandlingsbolag, uttrycker det:

Nu har vi väl i alla fall satt oss ner hos oss och sagt att etiska krav, då pratar vi världsdelar där det kan finnas problem med barnarbete bland annat. Andra arbetstidsförhållanden och sådana här saker. Medan på hänsynssidan så jobbar vi faktiskt i närområdet ofta. Det blir en helt annan historia kan man säga, där vi pratar om helt andra frågeställningar.

Denna indelning innebär därmed att Göteborg som främst har arbetat med den förstnämnda typen av krav pratar om sitt arbete som etisk hänsyn medan Botkyrka istället använder sociala hänsyn.

Men samtidigt som svarspersonerna skiljer på etisk och sociala hänsyn finns det en osäkerhet kring gränsdragningen mellan de två begreppen. Svarspersonerna tar själva upp att det har varit svårt att veta vilket begrepp de ska använda när det gäller den egna verksamheten. I vissa intervjuer märks osäkerheten fortfarande av i och med att svarspersonerna använder båda begreppen om vartannat eller nämner båda samtidigt och pratar om sociala/etisk hänsyn. I Göteborg beskriver intervjupersonerna hur skillnaden mellan begreppen blivit tydligare med tiden men att det fortfarande råder en viss begreppsförvirring:

Vi säger etiska aspekter och etiska krav och etiska hänsyn, det är ganska etablerat hos oss idag. Men om man tittar i äldre förfrågningsunderlag så kan det stå sociala hänsyn. Då ändrar jag det när jag ser det. (Göran Brunberg, Göteborgs Upphandlingsbolag)

Vi kallar ju våra sociala krav. Jag ska jobba litegrann med det så fort jag hinner för egentligen vill jag döpa om det till etiska krav. För idag har det ju utkristalliserat sig vad som faktiskt är sociala krav och vad som är etiska krav. Inte så att det finns någon definition på det, men sociala krav är ju mer det som tillhör det här med arbetslöshet, alltså den sociala biten, medan de etiska kraven är att det ska tillverkas under goda förhållanden, vara etiskt försvarbart. (Lisa Edler, Göteborgs trafikkontor)

Intrycket från intervjuerna är alltså att osäkerheten var störst i början och att begreppen med tiden har ”satt sig”, men att det fortfarande kan ske en viss sammanblandning. Ingen av mina intervjupersoner upplever sig däremot ha ett svar på frågan varför man ursprungligen har gjort en skillnad mellan begreppen, med tanke på att lagtexten endast nämner sociala hänsyn.

I Malmö verkar det första initiativet med sociala hänsyn, som gällde etisk upphandling av sten från Kina, ha startats upp utan att man talade om det i dessa termer över huvud taget, varken som social eller etisk hänsyn. Anna Kanschat på Malmö gatukontor beskriver hur hon först hörde talas om sociala hänsyn:

Jag tror att sociala hänsyn... alltså det beror på vad termen är, etiska krav eller sociala hänsyn. Swedwatch gjorde ju en utvärdering 2008, det var ju i samband med det. (...) Ska verkligen kinesiska arbetare, om man tar det som exempel, få lida för att vi får fina stadsmiljöer? Men jag kan inte säga att det hette sociala krav, det var nog mest stenarbete och arbetsmiljö.

I detta fall verkar alltså begreppet sociala eller etisk hänsyn ha kommit först efter att kommunen påbörjat sitt arbete. I början sågs det istället som en enskild fråga som rörde en specifik upphandling.

Detta leder mig in på en annan form av gränsdragningsproblematik än den mellan sociala och etisk hänsyn. Det handlar om vilka typer av krav i upphandlingen som definieras som sociala/etisk hänsyn eller som enskilda sakfrågor. Till exempel nämner den centrala upphandlingspolicyn i både Malmö och Botkyrka att kommunen ska ställa krav på att leverantörer ska respektera

kollektivavtalsenliga villkor och antidiskrimineringsklausuler om de vinner ett kontrakt. Som jag nämnt i tidigare kapitel kan denna typ av krav ses som exempel på sociala hänsyn. Men ingen av svarspersonerna tar själva upp dessa områden när jag frågar dem om hur de arbetar med sociala hänsyn. Det är frågor de har jobbat länge med och det är kanske därför inte något som förknippas med detta nyare begrepp. När jag tar upp att antidiskrimineringsklausuler kan ses som en del av sociala hänsyn svarar Sanny Hell, upphandlingschef på Malmö centrala upphandlingsenhet:

Alltså antidiskrimineringsklausuler införde ju Malmö i Sverige. Det är ju en 5-6 år sedan i alla fall. Vi har ju meddelarfrihetsklausuler, vi har antidiskrimineringsklausuler, vi har krav på arbetsmarknadspolitiska förhållanden inom företagen – man får ju inte lov att säga fackanslutning för det är inte det som det handlar om, men man har liknande avtal och det handlar ju om hur vi hanterar minimilöner i Sverige.

Dessa exempel verkar alltså upplevas som placerade i en annan korg än tillsammans med sociala hänsyn.

Svårigheten med att definiera vilka områden som innefattas av begreppet gör det komplicerat att uppskatta i vilken utsträckning kommunerna arbetar med sociala hänsyn i upphandlingen. Det kan hända att kommunerna arbetar med upphandlingskrav som andra skulle definiera som sociala hänsyn men som de inte själva ser i dessa termer och därför inte tar upp under intervjun.

5.1.2 Innebörd och syfte

Utifrån intervjumaterialet drar jag alltså slutsatsen att det råder en viss osäkerhet kring sociala hänsyn som begrepp. Samtidigt ska inte detta överdrivas, kommunerna har tagit till sig begreppet och det är numera inskrivet i respektive upphandlingspolicy. De har skaffat sig en uppfattning om vad begreppet innebär och vad syftet med policyn är. Här märks både likheter och skillnader i intervjupersonernas beskrivningar.

Samtliga svars personer beskriver sociala hänsyn i instrumentella termer – som ett verktyg för att åstadkomma förändring. I Göteborg och Malmö handlar det om att påverka under vilka arbetsförhållanden som varor produceras. Av Maria Berglund i Göteborg beskrivs detta som en del i arbetet för en hållbar utveckling:

För hållbarheten... den går nog att åstadkomma. Men inte med det konsumtionsmönstret vi har idag. Då gäller det även för en offentlig verksamhet att kristallisera ut ett konsumtionsmönster som är hållbart, både för verksamheten och för planeten.

I Botkyrka är det instrumentella perspektivet mer uttalat då svars personerna talar om upphandling som ett av flera verktyg tillgängliga för att lösa problem i den egna kommunen. Genom att ställa krav på att leverantörer ska erbjuda traineetjänster till arbetslösa ungdomar hoppas man kunna underlätta för dessa personers inträde på arbetsmarknaden och minska arbetslösheten. Man är också intresserad av att bredda perspektivet och hitta fler sätt att använda upphandling

för att nå politiska målsättningar. Göran Larsson talar uttryckligen om upphandling som ett verktyg:

Det är ett instrument i politikens hand i någon mening. Återigen, vad är så att säga målet med direktiven på de här områdena, det är väl ganska enkelt, det är att utveckla näringslivet i den Europeiska unionen. Vilket inte heller alla tänker på. Det sociala perspektivet är ju ett viktigt perspektiv för att få sunda samhällen. Det är ju så att säga ett instrument som inte är märkligare än något annat, men man kanske inte har sett det så, i Sverige i alla fall.

Sociala hänsyn ses också som ett verktyg för att spara pengar, även om man är medveten om att det initialt kan innebära högre kostnader för kommunen. Birthe Reng Svensson i Malmö kopplar sociala hänsyn till hållbar utveckling och menar att man måste se kostnaderna ur ett längre tidsperspektiv: *”Att köpa billigt just nu är att köpa dyrt på längre sikt”*. På samma sätt ser man det i Botkyrka som ett sätt att minska kostnaderna för arbetslöshet som på sikt kan bli stora för kommunen.

När det handlar om etiska krav, alltså Göteborgs och Malmös arbete med uppförandekoder för produktionen av varor, finns det en mer normativ ansats i svarspersonernas resonemang. Arbetet tolkas inte bara i instrumentella termer utan även i termer av rätt och fel. Det som kommunen gör ska inte ske på bekostnad av andra människors hälsa och säkerhet.

Målet är väl att man vill att det faktiskt ska handlas under rättvisa förhållanden. Ingen vill väl köpa billiga saker på bekostnad av andra människors hälsa? (Lisa Edler, Göteborgs trafikkontor)

Här handlar det egentligen inte om att använda upphandlingen för att göra något nytt, som att ordna traineetjänster åt arbetslösa ungdomar, utan om att det som kommunen redan gör ska vara försvarbart utifrån normer i samhället om vad som ses som ett accepterat beteende.

5.1.3 Sammanfattning

I uppsatsens bakgrundskapitel beskrev jag sociala hänsyn som ett brett och svårdefinierat begrepp. Jag upplever att detta stämmer bra överens med den bild jag får av mitt intervju-material. Det finns en viss osäkerhet kring vilka begrepp man ska använda och det verkar också skilja sig åt mellan kommunerna vilka åtgärder som de delar in i kategorierna sociala hänsyn och etiska krav, eller ser som helt separata frågor. Enligt mina teoretiska utgångspunkter om implementeringsprocessen gör tillämparna alltid en tolkning av vad policyn betyder, och denna tolkning påverkar hur policyn genomförs. Vad kan jag då dra för slutsatser om hur sambandet ser ut mellan tolkning och implementering i de fall jag har studerat?

Utifrån ett aktör-strukturperspektiv kommer aktörens tolkning av policyn att påverkas av den omgivande kontexten. När mina intervju-personer först kom i kontakt med begreppet sociala hänsyn upplevde de att det fanns mycket lite riktlinjer om vad detta kunde innebära. Det bör därmed ha funnits ett stort utrymme för dem att själva fylla begreppet med innehåll. Bevisligen arbetar

kommunerna med sociala hänsyn på olika sätt vilket kan ses som ett resultat av att de gjort olika tolkningar.

Ett sätt att se det är att svarspersonernas tolkningar av policyn formades av vad som just då upplevdes som viktiga frågor för kommunen att hantera, om det så var uppseendeväckande information från en dokumentär eller ökad ungdomsarbetslöshet. Samtidigt beskriver svarspersonerna att de initialt inte visste vad de skulle kalla de frågor de sysslade med – om det var sociala hänsyn, etisk hänsyn eller etiska krav. Det kunde även vara så att man i början inte tänkte i dessa termer alls, utan först såg det som en enskild företeelse knutet till en särskild upphandling, som i fallet med etiskt producerad sten i Malmö. Detta tyder på att processen inte så lätt går att dela in i två separata steg – först tolkning av policy och sedan praktik, utan att policy (sociala hänsyn) och praktik har utvecklats jämsides. Det framstår som ett tydligt exempel på svårigheten att skilja mellan beslut och genomförande när man studerar implementering. Sociala hänsyn verkar ha fyllts med innehåll under implementeringsprocessen eller lagts som en etikett på ett arbete som kommunen redan påbörjat.

5.2 Vilja – initiativ och drivkraft

Nästa del i att förstå hur kommunerna har implementerat sociala hänsyn i sin upphandlingsverksamhet handlar om hur viljan att göra detta har sett ut. I följande stycken beskrivs var initiativet kom ifrån, vem/vilka som har varit drivande i frågan och svarspersonernas tankar kring varför just deras egen kommun valt att arbeta med sociala hänsyn.

5.2.1 Det första steget

Intervjumaterialet ger en ganska brokig bild av hur arbetet med sociala hänsyn började. Frågan väcktes på olika sätt i de olika kommunerna. Maria Berglund på Göteborgs upphandlingsbolag beskriver att det hela började på följande vis:

2004 så gjorde vi en upphandling av leksaker i slöjd, hobby och pyssel, sådant där som man har i förskolan och i rehabilitering och terapi. Och då slumpade det sig så att jag såg ett tv-program som handlade om Swedwatch undersökning av leksaksindustrin i Kina. Det hette tomtens verkstad och kom vid den här tiden på året. Så när vi skulle skriva krav så sa jag det till upphandlaren ”alltså den här filmen jag har sett... kan man göra någonting på detta?”

I detta fall kom alltså initiativet från tjänstemannasidan som en reaktion på en dokumentär som visade på missförhållanden i produktionen av varor som kommunen var i stånd att köpa. På Göteborgs trafikkontor togs initiativet på ett liknande sätt. På frågan när de började arbeta med sociala krav svarar Lisa Edler såhär:

Det började vi med jättetidigt. 2006. Efter det här reportaget som var i Kaliber. Då kom det ett reportage om kinesisk gatsten och stendammlunga och hur förfärligt det var. Bland annat tror jag att man hade med sten från Göteborg. Så då var vi snabba, det gick väldigt fort här, och fattade ett beslut om att vi skulle reagera. Så efter en månad så hade vi formulerat ett krav som vi drog i nämnden.

Enligt svarspersonernas berättelser var det alltså tjänstemän som väckte frågan i Göteborg. I Malmö är det lite svårare att peka ut en särskild startpunkt då det skedde flera saker parallellt. Dels blev kommunen Sveriges första Fairtrade City 2006 vilket startade som en motion från Miljöpartiet om rättvist producerade produkter. Samma år började även Malmös gatukontor att arbeta med sociala hänsyn i upphandlingen av gatsten. De hade precis som Göteborg reagerat på reportaget i radioprogrammet Kaliber. I detta fall togs första steget även här av tjänstemän, delvis genom ett samarbete mellan Göteborg, Stockholm, Malmö och Örebro kring hur krav på bättre arbetsförhållanden kunde ställas.

Botkyrkas arbete beskrivs ha börjat med att upphandlingsenheten fick en fråga från politiskt håll om huruvida det var möjligt att använda upphandling för att ordna praktikplatser åt ungdomar. Kommunen har haft problem med hög arbetslöshet och letade efter möjliga lösningar. På frågan om det var politiker eller tjänstemän som tog initiativet svarar Göran Larsson som då var upphandlingschef:

Det kom nog från politiken från början. Från majoriteten. Sen gick den lite konstiga vägar, men den kom ut i förvaltningsorganisationen den vägen. Det är väl rätt logiskt att diskussionen fördes ut dels till den förvaltning som skulle kunna sysselsätta många, samhällsbyggnadssidan som har fastigheter, parker, vägar och sådant, och sen till den sociala sidan.

Samtidigt som politiker tog initiativet beskrivs tjänstemännens reaktion som viktig för att det första steget togs. Upphandlingschef Anders Kuytser beskriver hur tjänstemännen har påverkat politikernas inställning:

Min bild är att här har man visat på möjligheter ifrån upphandlingssidan genom att skapa de här särskilda kontraktsvillkoren. Och det tror jag har förmedlat en bild till politiken där man faktiskt ser att upphandling är ett verktyg som man kan använda för att åstadkomma förändringar i verksamheten och driva på utvecklingen av samhället.

Intervjuerna visar på att initiativet att börja ställa krav på sociala hänsyn i upphandlingen kunde komma både från förvaltningen och från politiskt håll. Syftet med det här stycket är inte att peka ut vem som var först utan att visa på att det har funnits olika ingångar till att vilja arbeta med sociala hänsyn i upphandlingen.

5.2.2 Var viljan kommit ifrån

Oavsett vem som tog initiativet så krävs det att någon driver på för att inte frågan ska falla i glömska. I samtliga kommuner pekar svarspersonerna gärna ut enskilda aktörer vars drivkraft varit särskilt betydelsefull under implementeringen. Det kan

handla om en kollega eller chef som upplevts ha haft ett personligt engagemang i frågan. Deras beskrivningar bekräftas ofta av att de personer som nämns även har fått uppmärksamhet på annat håll, genom att till exempel intervjuas i nyhetsartiklar, vinna priser för sitt arbete eller bjudas in som talare på konferenser.

På frågor kring varför man har valt att arbeta med sociala hänsyn i kommunen svarar mina intervjupersoner inte bara med hänvisning till personer utan också till den omgivande kulturen personerna befinner sig i. I Malmö pratar svarspersonerna om det tidigare arbetet med miljöhänsyn i upphandlingen och hur detta har banat väg för arbetet med sociala hänsyn. Organisationen beskrivs som ”genomsyrad av ett starkt miljötänk” och att social hänsyn ”ligger i samma linje”. I Göteborg resonerar man på ett liknande sätt. På frågan varför just Göteborg har börjat arbeta med sociala hänsyn svarar Maria Berglund:

Jag vet inte, men Göteborg har ju väldigt hög svansföring, de vill vara en miljömässigt proaktiv stad. Det förekommer ofta i officiella sammanhang. Men som det ofta är, det är en sak att ha en ambition och sen är det en sak att faktiskt göra arbetet. Men någonstans skulle jag vilja säga att det finns en kultur där man på något sätt vill värna om de frågorna.

Även i Botkyrka hänvisar mina intervjupersoner till en gynnsam organisationskultur, men refererar inte till ett tidigare arbete med miljöfrågor utan till en mer allmän öppenhet mot nya idéer och lösningar. Upphandlingschefen, Anders Kuytser jämför arbetet i Botkyrka med sina erfarenheter från en tidigare anställning i en annan kommun där man också funderat på att arbeta med sociala hänsyn men inte lyckades komma lika långt:

Jag ser ju i alla fall skillnaden mellan Botkyrka och min tidigare arbetsplats att drivkraften och devisen ”långt ifrån lagom” stämmer väldigt väl. Man är beredd på att liksom tänja och våga prova för att skapa något nytt. Den drivkraften kanske inte var lika stor i den andra kommunen.

”Långt ifrån lagom” är Botkyrkas officiella slogan och upplevs alltså som en bra beskrivning av den allmänna inställningen i förvaltningsorganisationen.

5.2.3 Sammanfattning

Mina intervjupersoners beskrivningar av viljan att arbeta med sociala hänsyn är till viss del väntade, på andra sätt mer överraskande. Utifrån min teoretiska förståelse av implementering är det knappast förvånande att tjänstemännens egen vilja beskrivs ha haft stor betydelse för att sociala hänsyn har implementerats i upphandlingen i dessa kommuner. Samtidigt är det lite häpnadsväckande att enskilda personers initiativtagande så snabbt verkar kunna resultera i nya arbetsrutiner, så som i Göteborg där det började som en reaktion på en dokumentärfilm om barnarbete i Kina. Som statsvetare får man ibland intrycket av att organisationer är trögörliga kolosser som behöver skakas i grunden för att börja röra sig i nya spår. Det är bra att påminnas om vilka möjligheter individen har att bidra till förändring.

Samtidigt lär aktör-strukturperspektivet oss att saker och ting alltid sker i ett samspel mellan individers handlingar och den omgivande kontexten. Intervjuerna ger bilden av att det har funnits ett stort utrymme för aktörskap då stor betoning läggs på enskilda eldsjälar som har tagit egna initiativ, sett möjligheter och drivit på processen. Men de innehåller även inslag som skvallrar om strukturer som har underlättat dessa personers arbete. I Botkyrka beskrivs man ha en kultur som innefattar en öppenhet för nya idéer och lösningar. I både Göteborg och Malmö pratar man om att det tidigare arbetet med miljöhänsyn i upphandlingen banat väg för att införa sociala hänsyn som anses ligga i samma spår. Viljan att implementera sociala hänsyn i upphandlingen kommer alltså inte bara från enskilda aktörers personliga engagemang utan även från en kultur som varit gynnsam för att sådana idéer ska få fäste.

5.3 Kunna – hinder och möjligheter

Vi har nu kommit till den sista pusselbiten för att förstå hur kommunerna har gått tillväga när de implementerat sociala hänsyn i sin upphandling. Det handlar om vilka hinder som har stötts på och hur dessa har hanterats. Denna del bygger till viss del på de två tidigare kapitlen, förstå och vilja, eftersom uppfattningen om vad sociala hänsyn betyder och viljan att arbeta med det påverkar vad som upplevs möjligt att göra. Det intryck jag har fått genom att läsa om sociala hänsyn var att den otydliga lagstiftningen skulle upplevas som det största hindret. Detta visade sig stämma mindre bra överens med mina intervjupersoners berättelser. Förutom deras åsikter om regelverket tar jag upp övriga faktorer som har försvårat eller underlättat arbetet, så som attityder, tillgänglighet till resurser och relationen till utomstående aktörer.

5.3.1 Uppfattningen om lagen

I alla intervjuer har jag ställt frågor om hur de upplever lagstiftningen när det gäller att arbeta med sociala hänsyn i upphandlingen. Jag förväntade mig att glänta på locket till uppdämd frustration över ett krångligt regelverk som lägger hinder i vägen. Men istället uppvisar mina intervjupersoner på det stora hela en positiv syn på lagstiftningen.

På frågan om de har upplevt lagstiftningen som ett hinder för deras arbete med sociala hänsyn svarar de allra flesta intervjupersoner nekande. Lagen kan visserligen vara svårtolkad och det kan uppstå problem med att uppnå dess krav, men överlag är de positiva och tycker att lagen fyller sitt syfte. Lisa Edler i Göteborg sammanfattar på ett bra sätt vad jag upplever som den allmänna inställningen:

Jag är LOU-optimist brukar jag säga. Faktiskt. Jag tycker det är bra att den finns.

Det tvingar en offentlig förvaltning att åtminstone bli en så bra beställare som

möjligt. Sen kan jag tycka, tyvärr att det ibland blir för mycket fokus på juridiken. Det blir för mycket fokus på småsaker. Man kan hänga upp en överprövning på sådant som egentligen inte är... ibland tappar man affären i det. Men är du en påläst, bra beställare så är ju inte LOU ett hinder. Faktiskt. Det tycker inte jag.

När de kommuner jag har studerat först började ställa krav på sociala hänsyn i sina upphandlingar fanns det mycket lite riktlinjer på området. När Göteborg började intressera sig för etisk upphandling av leksaker 2004 uppger Maria Berglund att det inte fanns några riktlinjer alls och att de därför fick pröva sig fram:

Det här handlar om en tillvänjning, det här handlar om kompetensutveckling, om att skaffa sig erfarenheter. Alltså våga ta steget, våga göra learning by doing. Alltså om du inte gör *någoting* så händer ingenting. Men har du gjort en liten, liten grej, ställt en liten, liten fråga, så har du i alla fall satt stenen i rullning

I Malmö och Göteborg upplevdes situationen på ett liknande sätt då man även där har fått treva sig fram när det gäller hur man ska använda sig av kraven på sociala hänsyn. På frågan om de hade önskat tydligare vägledning, till exempel i form av mer detaljerade regler, svarar mina intervjupersoner tvekande. Några nämner att det hade känts bra om det förtydligats från centralt håll att det är helt okej att ställa krav på sociala hänsyn. Men ingen verkar uppleva att bristen på regler har varit något större problem.

Det är kanske inte någon större överraskning att intervjupersonerna inte uppfattar lagstiftningen som ett hinder eftersom de inte skulle ha arbetat med sociala hänsyn om så var fallet. Det som är mer förvånande är deras positiva inställning och att vissa till och med verkar uppleva att deras arbete inte har skett *trots* den otydliga lagstiftningen utan på sätt och vis *tack vare* otydligheten. Några av svarspersonerna uttrycker uppfattningen att regelverkets oklarhet inneburit en möjlighet att pröva vilka lösningar som passar den egna kommunens förutsättningar. Som Anders Kuytser i Botkyrka beskriver det:

Det finns ju generellt en risk om lagverket är alldeles för tydligt för då har vi ju inte möjlighet att liksom ta ut svängarna och prova gråzoner – vad är tillåtet och inte tillåtet? Då tycker jag att det är bättre om det inte är sådär jättetydligt i alla lägen exakt vad man får göra för det skapar en möjlighet för oss att prova, tillsammans med leverantörer och i diskussion med dem som faktiskt jobbar med de sociala problemen.

På frågan om de känt en oro för att göra fel svarar samtliga intervjupersoner nej. De medger att det så klart funnits en risk för att göra fel men verkar uppfatta det som en del av utvecklingen, av att arbeta genom ”learning by doing”. Som Anders Kuytser vidare uttrycker det så får man inte veta vad som är tillåtet om man inte prövar:

Det värsta som kan hända är att någon prövar det i en förvaltningsrätt och säger att det inte var skäligt att ställa de här kraven. Men har man inte provat så har man inte testat regelverket. Och jag tror, det är min upplevelse, att det här är lite obruten mark också för det är inte så många som har använt sig av det konkret, praktiskt. Och

börjar vi inte göra det så får vi heller inga riktmärken eller vägledande domar som säger att det här är helt okej.

Flera av intervjupersonerna upplever att regelverket har förtydligats allteftersom och kommit att bekräfta det som kommunen gör. Sanny Hell jämför arbetet i Malmö med hur det gick till när de började införa krav på miljöhänsyn i upphandlingen:

Det här är inte annorlunda, arbetsmetodiken är likadan. Bemötandet kommer att bli likadant. Vi kommer att testa lagen. Det gör vi ibland medvetet för att få det till domstol och få reda på vad där egentligen står. (...) Lagen har hela tiden bekräftat vad vi redan har gjort. De har flyttat fram positionerna efter att vi har gjort det. Vi har ju fått höra det från många håll att Lund och Malmö har varit ledande i att pressa fram det här med miljöupphandling.

Detta sagt om svarspersonernas generella uppfattning om lagstiftningen har det inte på något sätt varit problemfritt att implementera sociala hänsyn i upphandlingen. Det har funnits gott om svårigheter i genomförandet när man väl bestämt sig för att arbeta med frågan. I Göteborg och Malmö betonas svårigheterna med att veta vad som krävs för att leva upp till lagstiftningens krav på uppföljning av de sociala kraven. Att skicka ut revisorer till fabriker i andra länder för att kontrollera att de följer uppförandekoder är både kostsamt och komplicerat att genomföra. När det gäller Botkyrka och deras arbete för att introducera arbetslösa ungdomar på arbetsmarknaden har det bland annat varit svårt att hitta upphandlingar som rör tjänster som är lämpliga för praktikplatser. Till exempel där det inte ställs krav på särskild yrkesutbildning eller kompetens. Men generellt sett säger sig svarspersonerna dock inte vara i behov av mer regler eller riktlinjer i lagstiftningen för att kunna fortsätta med sitt arbete.

5.3.2 Vikten av externa kontakter

Implementeringen av sociala hänsyn beskrivs alltså som att kommunerna har fått pröva sig fram till vad som fungerar. Jag har ställt frågor om hur detta har gått till, om var de har hämtat information om hur man kan göra och vad som är tillåtet.

Svarspersonerna uppger att egen inläsning och kunskapsinhämtning har varit viktig. Ett par stycken nämner att de tagit del av EU-direktiv och domstolsbeslut för vägledning. Några uppger att de varit inne på Miljöstyrningsrådets hemsida eller läst yttranden från Sveriges Kommuner och Landsting. Men störst hjälp verkar de inte ha haft av centrala rådgivande myndigheter och organisationer utan av mindre aktörer i kommunens närhet. Samtliga kommuner har haft externa kontakter som har bidragit med information om hur lagen ska tolkas och hur kraven på sociala hänsyn ska utformas. I Botkyrka tog man hjälp av en utomstående advokat som var känd i kommunen sedan tidigare samarbeten. På upphandlingsbolaget i Göteborg beskriver man sig ha jobbat tillsammans med olika ideella föreningar. Maria Berglund beskriver hur första steget gick till:

När vi 2008 skulle göra den nya upphandlingen tänkte vi: ”vi måste ställa krav. Vad kan man ställa för krav?” Vi visste ingenting. Och vi kunde ju ingenting om det här

heller. Så vi tog kontakt med Fair Trade Center, som hade gjort den här dokumentären. Och då var det en kille som kom hit och pratade för alla upphandlare som var intresserade och som skulle göra upphandlingen. Vi bad honom föreslå vad vi kunde göra, utifrån de erfarenheter han hade hur tillståndet ser ut, där man har produktion.

De har även bjudit in talare från privata företag som Indiska för att lära sig om hur de arbetat med CSR.

I Malmö har man haft kontakt med en konsultbyrå som tidigare hjälpt till i deras arbete med miljöhänsyn. På gatukontoret beskriver man även att kontakten med motsvarande enhet i Göteborg har varit en stor hjälp när det gäller upphandling av sten. Anna Kanschat berättar att de bildat en gemensam arbetsgrupp som diskuterar hur de ska gå vidare och utveckla kraven:

Vi ska träffas i Malmö igen första februari och då har vi på agendan att vi ska förbättra kraven när det gäller natursten. Sen sa vi att vi även ska fundera på om vi kan utöka det till något annat område. Jag känner att där finns jättebra kompetens eftersom vi alla sitter... det är kommuner, det är liknande arbetsuppgifter så där har vi liksom ett fungerande nätverk.

Kontakten med externa aktörer har alltså varit en viktig resurs i kommunernas implementering av sociala hänsyn. Kommunerna har även i sin tur kontaktats av andra som är intresserade av att lära sig mer om deras arbete. Göteborgs trafikkontor uppger till exempel att de blivit kontaktade av norska och danska kommuner som velat initiera ett nordiskt nätverk.

5.3.3 Attityder

När jag ställt frågor om vad som upplevts som hinder för implementeringen av sociala hänsyn tar svarspersonerna upp negativa attityder som ett stort problem. Både inom den egna organisationen och utanför har man upplevt kritiska åsikter och skepticism.

När det gäller den egna organisationen beskriver intervjupersonerna att de mött negativa attityder från olika håll. Det har handlat om personer i ledningen, på den egna avdelningen eller i andra delar av förvaltningen som av olika skäl varit skeptiska mot införandet av sociala hänsyn. Källan till motvilja ses av svarspersonerna till viss del som en fråga om personlig läggning, att vissa tenderar att ser svårigheter istället för möjligheter. Men i intervjuerna märks även andra förklaringar, som att det ligger i kulturen i en viss organisation eller grupp. Lisa Edler i Göteborg beskriver attityden i sin egen yrkeskår:

Ibland ser man som jurist gärna hindren istället för möjligheterna. ”Varför ska vi göra det här, är det verkligen vår sak, är det här inte utrikespolitik?” Det var sådana argument som dök upp. (...) Det är klart att antingen kan man hitta hindren eller så kan man säga ”det här är en svårighet, MEN om vi gör på det här sättet så borde det funka”.

Göran Larsson i Botkyrka upplever att det kan finnas en allmän oförmåga att se ett problem från nya perspektiv. På frågan om LOU upplevs som ett hinder för att ställa krav på sociala hänsyn svarar han:

Jag upplever den inte som ett hinder. Den är inte det. Det är snarare så att det är kreativiteten hos dem som jobbar med det här som är för dålig. Det är det som det handlar om. Förmågan att se det här med nya ögon är för dålig.

Negativa attityder upplevs även som ett problem när beslutet att arbeta med sociala hänsyn väl har fattats i kommunen. Mina intervjupersoner arbetar på de centrala upphandlingsenheterna men mycket av kommunens upphandling sker ute i förvaltningarna. Svartpersonerna beskriver att de upplevt svårigheter med att förankra det nya arbetssättet som sociala hänsyn innebär hos övriga delar av organisationen. Ewa Hedman i Botkyrka beskriver att ett problem är att få handläggare att prioritera sociala hänsyn i mängden av andra beslut som ska genomföras:

Jag tror att hindret är väl också i en sådan här stor organisation att förankra politiska beslut ända ner till handläggarnivå. Det är klart att det är många politiska beslut, och det här är ju ett av våra, som vi ska se till att förverkliga. Andra nämnder har ju andra beslut, och att få den här spridningen av informationen i organisationen tycker jag har varit... det är väl det som har varit problemet med det hela.

På frågor om hur kommunerna arbetar för att förändra attityderna till att bli mer positiva får jag svar som handlar om vikten av ett fortsatt informationsarbete och en tydlig ledning. I samtliga kommuner har man även upprättat olika former av interna arbetsgrupper som sysslar med sociala hänsyn. Dessa knyter samman personer som på olika sätt berörs av arbetet och ser till att frågan hålls levande. Göran Larsson menar att man genom att koppla samman folk med olika kompetenser kan skapa en större öppenhet för nya arbetssätt. Birthe Reng Svensson i Malmö betonar vikten av att det måste finnas tillräckliga resurser för att personalen ska ha tid och ork att arbeta med sociala hänsyn. Hon menar att det funnits ett motstånd hos upphandlarna i kommunen som delvis berott på att arbetsbördan på dessa personer varit för stor. Men hon ser en förbättring sedan upphandlingsenheten fått mer personal och en ansvarig person för etiska/sociala krav.

När det gäller attityder *utanför* den egna organisationen beskriver svartpersoner från både Botkyrka och Göteborg hur företagen först reagerat negativt när de började arbeta med sociala hänsyn. I Botkyrka stötte man enligt intervjupersonerna på motstånd från det lokala näringslivet som menade att kravet på att anställa arbetslösa ungdomar inskränkte den fria företagsamheten. Kommunen anmälde till konkurrensverket som fick till uppgift att granska huruvida kravet på traineeplatser var förenligt med LOU – vilket de senare fann att det var.

Lisa Edler beskriver hur de på Göteborgs trafikkontor möttes av starka reaktioner från företagen när de höll en informationsträff om att kommunen tänkte börja ställa etiska krav i upphandlingen av sten:

Vi hade det där mötet 17 augusti 2006 – det var inget kul möte. Det var inte roligt att stå där framme då. Det var väldigt spänt och hätskt, ”ni är dumma i huvudet” och ”ni fattar ingenting”. Då gjorde vi faktiskt jämförelsen med att såhär var det när vi började införa våra miljökrav för tio år sedan också.

När jag ställt frågor om hur dessa negativa attityder har hanterats talar svarspersonerna om vikten av att arbetet med sociala hänsyn sker i dialog med företagen. Maria Berglund menar att man måste gå långsamt fram och ha en förståelse för företagens situation:

Vi äger inte... vi har ingen kunskap här på upphandlingsbolaget. Vi sitter i den båten företagen sitter i, det här måste vi göra tillsammans. Vi måste åstadkomma förbättringar på ett trovärdigt sätt tillsammans. Jag tror att man måste ha den ödmjukheten.

I både Botkyrka och Göteborg har man upplevt att företagens attityder har förändrats under arbetets gång. I Botkyrka har man positiva erfarenheter från samarbetet med den leverantör som vann kontraktet för markentreprenaden och som de senaste åren alltså har haft ungdomar anställda på trainee-tjänster. I Göteborg har man både på upphandlingsbolaget och på trafikkontoret med tiden fått positiv feedback från företagen.

Attityder beskrivs alltså som ett hinder, men intervjuerna ger också intryck av att attityder även kan ha underlättat arbetet. När det gäller Göteborg och Malmös arbete med etiska krav har deras arbete gynnats av rådande normer i samhället som gör det svårt för personer med en skeptisk inställning att argumentera emot med kraft.

Jag tror inte speciellt många företag skulle ställa sig upp och säga att ”vi vill ha barnarbete” eller ”vi har en sådan taskig värdegrund men det ska ni strunta i”. Det gör man inte. De här områdena är ganska ofarliga utifrån det perspektivet. (Göran Brunberg, Göteborgs Upphandlingsbolag)

Jag tror nog att när vi pratar om de nivåer av människor som vi träffar inom företagen som kanske är upp till någon sorts försäljningschef... Det här är en medmänsklig fråga. Den är inte svårt att få förståelse för. Jag tror nog att människor generellt tycker att det är väldigt fel det som händer där borta. (Sanny Hell, Malmös Centrala Upphandlingsenhet)

I Botkyrka upplever intervjupersonerna, som redan nämnts, en kultur av att vara öppen för nya idéer och lösningar på problem som kan tänkas ha bidragit till att det varit möjligt att börja arbeta med sociala hänsyn.

5.3.4 Konflikt mellan pris och sociala hänsyn

Krav på sociala hänsyn i upphandlingen sägs kunna leda till högre kostnader för kommunerna i form av dyrare anbud. Jag har därför ställt frågor kring hur intervjupersonerna har upplevt spänningen mellan pris och sociala hänsyn och om detta har varit ett hinder för arbetet.

Till viss del upplevs inte kostnader som ett problem eftersom kommunerna ännu inte har hunnit använda sig av sociala krav i någon större utsträckning. När det gäller Göteborgs och Malmös arbete med etisk produktion upplever de inte att företagens anbud har blivit högre för att de har ställt krav på uppförandekoder. Däremot har det kostat pengar att ordna med uppföljningen av kraven eftersom de har behövt skicka ut revisorer till fabriker i länder som till exempel Kina och Portugal för att kontrollera huruvida uppförandekoder följs. Lisa Edler på Göteborgs trafikkontor upplever inte att det varit ett problem:

Det kostar mer pengar. Kanske inte i form av högre priser men i ökad kostnad för administration, och uppföljningskostnader. För det är ju faktiskt så att om vi ska ha det här kravet så måste vi ju kontrollera att det funkar, vi kan inte bara gå på deras ord utan vi kanske måste skicka folk till Kina. Och då kostar det pengar. Men hos oss fanns det inget, att det inte fick kosta det.

I Botkyrka har kostnadsfrågan varit mer kännbar eftersom deras krav på anställning av arbetslösa ungdomar innebär direkta kostnader för leverantören. Göran Larsson säger sig inte uppleva det som ett större problem utan räknar med att spara pengar på sikt:

Vi bevisade ju i ett tidigt skede att tittar man i hela plånboken så är det ju bingo. Varje person som du kan flytta från bidragssidan, kostnadssidan till intäktsidan är ju en jättevinst för kommunen både i det korta och det långa perspektivet, hur man än räknar. Det är stora summor det handlar om. Så att kommunstyrelsen har ju inte varit tveksam. Eller majoriteten där i alla fall.

Problemet är att övertyga resten av kommunens anställda om att se utgifterna ur ett större perspektiv. Den del av förvaltningen som får betala mer för sin upphandling är kanske inte den som märker av vinsten, i form av till exempel lägre arbetslöshetskostnader. Ewa Hedman beskriver ett snävt ekonomiskt perspektiv som ett hinder för att få förvaltningarna att arbeta med sociala hänsyn:

Ja anbuderna kan bli dyrare. Det finns en farhåga att förvaltningen ska få betala mer för det de ska ha utfört. Det är ju en budgetfråga också, att förvaltningen kan se att det här kostar mer än vad vi har pengar till. Man ser det kanske inte ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, att det kan vara lönsamt i alla fall att få in de här ungdomarna.

I intervjuvären beskrivs alltså konflikten mellan pris och sociala hänsyn främst som en fråga om attityder, inte om otillräckliga resurser. Det handlar om att få förvaltningarna att se samhällsvinsten i ett större perspektiv snarare än att de inte skulle ha tillräckligt med pengar för att kunna prioritera sociala hänsyn. Detta kan bero på att kostnaderna som sagt hittills varit låga eftersom kommunerna inte hunnit använda sig av krav på sociala hänsyn i någon större utsträckning. På sikt är det därför möjligt att det skulle kunna bli ett större problem.

5.3.5 Sammanfattning

Detta avsnitt har beskrivit vilka hinder svarspersonerna har upplevt i genomförandet av sociala hänsyn, och hur de har hanterats. Utifrån ett aktör-strukturperspektiv har det handlat om vilka strukturer som har satt ramarna för kommunens arbete och vilket handlingsutrymme som har funnits för tjänstemännen att påverka dessa.

Upphandlingslagstiftningen är en tydlig struktur som svarspersonerna behövt förhålla sig till. När kommunerna började arbeta med sociala hänsyn fanns det knappt några riktlinjer och därför en stor osäkerhet kring vad som var tillåtet. Svars personer från samtliga kommuner beskriver att de i detta läge valt att pröva sig fram och så att säga ”utforskat strukturen” för att få reda på vad som var möjligt. Enligt intervju svaren fann man tillräckligt med handlingsutrymme i lagstiftningen för att göra det man vill. Inte bara det, några av svars personerna beskriver även en upplevelse av att i sin tur ha påverkat lagstiftningen (strukturen). De upplever att deras verksamhet har drivit utvecklingen framåt och att regelverket allteftersom har kommit att bekräfta deras arbete.

Vad har gjort det möjligt? Delvis har det berott på drivna aktörer, så som diskuterats i stycket om att *vilja*. Tjänstemännen har arbetat aktivt för att skaffa sig kunskap och ta hjälp av externa aktörer. Samtidigt drog jag tidigare slutsatsen att aktörernas drivkraft gynnades av en organisationskultur som var uppmuntrande mot att tänka i nya banor. Jag tycker mig se samma sak när det gäller lagstiftningen. Jag vill betona att mitt intervjumaterial inte säger att lagstiftningen inte *kan vara* ett hinder utan att mina svars personer *inte upplever* den som ett sådant. Svars personernas positiva inställning till lagstiftningen kan därmed ses som en förutsättning för att kommunerna har kunnat implementera sociala hänsyn. De har sett möjligheter istället för svårigheter och vågat pröva sig fram. Om det främst beror på särskilt engagerade individer eller en gynnsam organisationskultur är svårt att säga. Men enligt aktör-strukturperspektivet är det sannolikt en samverkan mellan båda.

Attityder beskrivs som det främsta hindret för implementeringen. Dessa kan ses som begränsande strukturer i de fall det inte rör sig om enskilda personers motvilja utan om ett allmänt motstånd för nya idéer som ligger i kulturen inom vissa grupper. Detta upplevs av intervju personerna som ett hinder, men som går att överkomma genom förankringsarbete inom organisationen som på längre sikt kan förändra de negativa attityderna.

Bristande resurser i form av tid och pengar är en struktur som skulle kunna ha upplevts som ett problem. Det är däremot inte något som svars personerna beskriver som en begränsning för det egna arbetet. Endast en person tar upp att otillräckliga resurser gjort det svårare att införa sociala hänsyn. Resursbrist ses däremot som ett skäl till att det är svårt att övertyga *andra* delar av förvaltningen om att implementera det i sina upphandlingar. Även här handlar det om attityder, svars personerna uppger att det gäller att övertyga andra om att det sparar pengar på sikt.

6 Slutsatser

Med hjälp av de tre analyskategorierna förstå, vilja och kunna har jag gett en bild av hur tre svenska kommuner arbetar med sociala hänsyn i sin upphandlingsverksamhet. Det har nu blivit dags att koppla ihop resultatet från intervjuerna med uppsatsens frågeställning: *Hur har man implementerat sociala hänsyn i offentlig upphandling?* Jag redogör för mina slutsatser i två stycken som följer uppsatsens två underfrågeställningar. Kapitlet avslutas med några reflektioner om vad jag ser som viktiga frågor för framtida forskning.

6.1 Om sociala hänsyn i offentlig upphandling

Uppsatsens första underfråga hade ett empiriskt fokus och löd: *Hur har sociala hänsyn implementerats i kommuners upphandlingsverksamhet?* Genom att jag har analyserat intervjuerna i termer av aktörer och strukturer har jag försökt att säga något om vilket *handlingsutrymme* som tjänstemännen har upplevt. Det har handlat om vilka strukturer som format implementeringen och vilket utrymme aktörerna upplever att det finns för dem att påverka dessa.

Intervjuerna har visat att svarspersonerna upplever att det finns goda möjligheter för de egna kommunerna att själva välja hur de vill arbeta med sociala hänsyn. De känner sig inte begränsade av lagstiftningen utan upplever att den ger utrymme för det kommunen vill göra.

Vad är det då som har gjort det möjligt för kommunerna att utnyttja detta handlingsutrymme och införa sociala hänsyn i sin upphandling? Den första slutsatsen jag drar är att tillämparnas egna attityder har haft avgörande vikt för implementeringen. De tjänstemän jag har intervjuat har uppvisat en positiv inställning till upphandlingslagstiftningen. I samtliga kommuner säger man sig på det stora hela vara nöjd med lagen som den är och att man inte upplever något större behov av tydligare riktlinjer. Detta betyder inte att lagen inte *är* ett problem. Men det tyder på att en förutsättning för att dessa kommuner har kunnat implementera sociala hänsyn i sin upphandling är att de har en i grunden positiv inställning till lagstiftningen. Genom att inte se LOU som ett hinder utan istället leta efter sätt att använda lagen för att uppnå sina målsättningar har man kunnat ta tillvara på de möjligheter som ges. Denna inställning verkar delvis komma ur en organisationskultur som har varit en gynnsam struktur för den här typen av idéer. Men gynnsamma strukturer är inte tillräckligt för att något ska hända. En andra slutsats om vilka faktorer som varit viktiga i implementeringen är att enskilda aktörers drivkraft har haft stor betydelse för att frågan om sociala hänsyn i upphandlingen har fått fäste och utvecklats vidare i kommunerna. Det är

naturligtvis svårt att skilja organisationskultur och individers agerande åt då det ena underbygger och förstärker det andra. Det bör istället ses som ett exempel på hur aktörer och strukturer förhåller sig till varandra. Enskilda personers engagemang och drivkraft gör skillnad, men deras försök att påverka kan stöta på mer eller mindre motstånd beroende på faktorer i omgivningen.

En tredje slutsats är att aktörer utanför den egna organisationen har utgjort en viktig resurs för kommunernas arbete. Advokatbyråer, konsulter och ideella organisationer har bidragit med råd och stöd som har påverkat förmågan att implementera sociala hänsyn. Även kontakt med andra kommuner som arbetar med samma frågor har varit till hjälp i ett av fallen. Det faktum att flera av svarspersonerna uppger att de själva blivit kontaktade av andra kommuner som funderar på att börja med sociala hänsyn tyder på att det är en resurs som kan bli viktig för informationsspridning i framtiden. Det kan möjligen ses som början till ett framväxande nätverk.

Sammanfattningsvis är svaret på uppsatsens frågeställning om hur kommunerna har implementerat sociala hänsyn: Genom att ha en positiv inställning till lagen och se möjligheter istället för svårigheter. Genom att ta hjälp av andra som har erfarenhet och kunskap. Genom att förankra och övertyga både inom och utanför den egna organisationen.

6.2 Om implementeringsprocessen

Uppsatsens andra frågeställning har ett teoretiskt fokus och handlar om hur kommunernas arbete med sociala hänsyn i upphandlingen kan karaktäriseras som en implementeringsprocess.

Det mest iögonfallande draget hos implementeringen av sociala hänsyn i upphandlingen är otydlighet. Dels är själva begreppet sociala hänsyn otydligt då det finns en osäkerhet kring vad begreppet betyder och vilka former av upphandlingsåtgärder som ska klassas till denna kategori. Dels är regelverket som styr denna verksamhet otydligt vilket resulterar i en osäkerhet kring hur sociala hänsyn kan användas.

I de kommuner jag har studerat karaktäriseras implementeringsprocessen av att man prövar sig fram och utvecklar sina upphandlingskrav allt eftersom. Svarspersonerna upplever inte att de har några större behov av tydliggöranden från lagstiftarens sida, några av dem uttrycker till och med att mer detaljerade upphandlingsregler riskerar att bli en begränsning. Istället för att vara ett hinder verkar otydligheten alltså ha inneburit ett handlingsutrymme då det tillåtit kommunerna att kunna utveckla upphandlingskrav som passar kommunens egna målsättningar. På så sätt verkar inte implementeringen av sociala hänsyn ha skett *trots utan tack vare* den otydliga lagstiftningen.

Sociala hänsyn som policy har gradvist fyllts med ett konkret innehåll under implementeringsprocessens gång. Den bild som undersökningen ger av processen känns igen i den teoretiska diskussionen inom implementeringsforskningen om svårigheten att skilja mellan policyns innehåll och själva genomförandet. Det kan

därför vara missvisande att dela in policyprocessen i olika stadier, som agendasättande, beslutsfattande och implementering då dessa delar väver in i, och formar varandra (Hill, 2005: 21). Frågan är hur detta bör hanteras. Jag kan se en poäng med att undvika att studera implementering som ett enskilt fenomen och istället studera policyprocessen som en helhet och därmed inkludera teorier om processens övriga stadier i samma studie. Mitt fall av sociala hänsyn i offentlig upphandling hade med fördel kunnat studeras utifrån teorier om agendasättande och beslutsfattande för att få bättre insikt i hur det gått till när kommunerna införde policyn. Min ursprungliga tanke var att jag inte ville fokusera på *varför* man har valt att arbeta med sociala hänsyn utan *hur* man jag gjort det. Men dessa två begrepp visade sig alltså vara svåra att skilja åt.

6.3 Om viktiga frågor för framtiden

Jag skrev i uppsatsens inledande stycken att frågor om demokrati och ansvarsutkrävande inte är fokus för denna uppsats. Jag vill ändå avsluta med några reflektioner om vad uppsatsens resultat säger om dessa områden. Som jag ser det finns det både positiva och mer problematiska sidor av den bild som undersökningen ger. Intervjumaterialet visar på att det finns ett handlingsutrymme i kommunerna att själva bestämma om och hur de vill använda sig av sociala hänsyn i sina upphandlingar. Resultatet bekräftar det jag tidigare nämnt att professor Niklas Bruun argumenterat för, nämligen att frågan om hur vi ska använda oss av upphandling som ett politiskt instrument främst är upp till svensk politik att avgöra (Bruun, 2001:455). Det jag däremot tycker är djupt problematiskt är att diskussionen om sociala hänsyn är så teknisk och juridisk att det är svårt för icke insatta att bilda sig en åsikt i frågan. Om vi ska få till en politisk debatt i denna fråga krävs det att de principiella dimensionerna lyfts fram så att andra än experter kan sätta sig in vad som står på spel. Sociala hänsyn i offentlig upphandling handlar som jag ser det i grunden om vad staten bör göra och vad vi ska använda våra skattepengar till. Dessa frågor bör behandlas i en demokratisk debatt som kan forma en opinion som ansvariga politiker och tjänstemän kan förhålla sig till. Här ser jag en uppgift för statsvetenskapliga studier att underlätta för en sådan diskussion genom att lyfta frågor om makt, ansvarsutkrävande och den offentliga sektorns roll i samhället. Jag vill därför passa på att i uppsatsens avslutande del ge förslag på tre områden för framtida forskning.

Syftet med denna uppsats har främst varit deskriptivt. Den har gett en första kartläggning av hur kommuner arbetar med sociala hänsyn. Nästa steg vore att även studera kommuner som *inte* har infört sociala hänsyn i sin upphandlingsverksamhet. Genom att undersöka hur viljan och förmågan att arbeta med sociala hänsyn ser ut i dessa kommuner kan vi få en bättre bild av hur detta politikområde kommer att utvecklas framöver. Det skulle även vara intressant att inkludera landsting och övriga myndigheter i studien för att se om

förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika aktörer som arbetar med offentlig upphandling.

Ett annat område för vidare forskning är att ta fasta på flernivåproblematiken inom området sociala hänsyn. Denna uppsats har fokuserat på implementering i kommuner, men detta arbete är en del av en mycket större process. Från EU kommer upphandlingslagstiftning som omvandlas till svensk lag som sedan omsätts i praktik hos svenska myndigheter. Myndigheternas implementering skickar sedan signaler tillbaka till central nivå vilket framkallar reaktioner i form av nya regler och förtydliganden. På detta sätt går utvecklingen framåt och ett nytt politiskt område skapas och förstärks. Men hur denna styrningskedja ser ut vet vi inte mycket om. Det innebär att det är svårt att peka ut vart besluten fattas som styr utvecklingen och var makten ligger. Forskning med fokus på detta problemområde kan erbjuda kunskap om var och hur möjligheter finns att påverka den framtida utvecklingen av sociala hänsyn i upphandlingen.

En tredje forskningsuppgift som jag ser behov av är att studera utvecklingen av begreppet sociala hänsyn. Denna undersökning har visat att det kan vara svårt att definiera vilka åtgärder som omfattas av denna kategori. Jag upplever det som positivt att begreppet erbjuder en möjlighet att skapa utrymme i upphandlingen för sociala målsättningar. Men samtidigt ser jag en risk i att åtgärder som sorteras in under sociala hänsyn kan komma att ses som något ”extra”, något som är valfritt och potentiellt kontroversiellt istället för självklara inslag i offentlig upphandling. Då det har en potential att både verka inkluderande och utestängande är sociala hänsyn ett i högsta grad *politiskt* begrepp. Utvecklingen på detta område är därför något som förtjänar bevakning.

7 Executive summary

This thesis is about social considerations in public procurement which is a concept that concerns the usage of public procurement as a tool in order to achieve political goals of a social nature, such as to reduce unemployment, to ensure a safe and healthy work environment or to combat discrimination. This is a potentially controversial issue since it might come into conflict with public procurement legislation. But the laws concerning this area are ambiguous; hence there is some uncertainty as to when and how social considerations are allowed. This thesis investigates how this ambiguous policy is converted into practice by studying the implementation of social considerations in three Swedish municipalities.

Aim and purpose

The implementation of social considerations into public procurement is a relatively unexplored territory that has been the focus of very little previous investigation. The aim of this study is therefore mainly descriptive; to provide a first look at what the actual results of the policy is and what has shaped the implementation process. The main research question guiding the study is therefore:

- What does the implementation of social considerations in public procurement look like?

This question has been broken down into two more specific sub-questions:

- *How has social considerations been implemented in the public procurement practices of Swedish municipalities?*
- *What has characterized this implementation process?*

The study is based on 9 semi-structured, qualitative interviews with officials working at the far end of the implementation process, where the policy of social considerations becomes reality. Three respondents have been chosen from each of the municipalities of Malmö, Göteborg and Botkyrka. These municipalities were chosen because they all have been noted to have achieved progress in the field of social considerations in some way.

Theoretical framework

My study is guided by three theoretical assumptions gathered from the field of implementation studies. These are: 1) A bottom-up perspective of implementation. This approach allows a focus on how the implementation actually occurs rather than how it should be controlled. 2) That there is no clear cut line between politics and administration. Public officials are not only neutral implementers but also decision makers with some level of autonomy. 3) That the policy process is

interpretative. Policy often carries vague or conflicting meanings which mean that implementers need not only to decide whether to implement or not, but also have to make an interpretation of what the policy means in the first place.

The material from the interviews was structured with the help of Lennart Lundquist conception of three necessary qualities of the implementer in order to achieve successful implementation: that the implementer must *understand* the policy, *want* to implement it, and have the *ability* to do so. These three categories were used together with an actor-structure approach in order to investigate what actors and structures that shaped the implementation process in the municipalities.

Results

Regarding the first sub-question of how the municipalities have implemented social considerations, the interviews shows that the respondents feel that there are good opportunities for the municipalities to decide for themselves how they want to work. The general opinion is that the procurement legislation has not been an obstacle, but has provided sufficient space for what they have wanted to do.

Regarding what factors that have made it possible for the municipalities to take advantage of this space, I draw the following three conclusions: First, attitudes have had a central importance in the implementation of social considerations. The officials that I have interviewed have shown a positive attitude to the public procurement legislation. They all express a general satisfaction with the law as it is, and that they do not feel any great need for clearer guidelines. This does not mean that the law is not sometimes problematic, but it suggests that a prerequisite for these municipalities to have been able to implement social considerations is that they have had a basically positive attitude towards the law. By refusing to see the public procurement legislation as an obstacle and instead look for ways to use the law to achieve their goals, they have been able to take advantage of the opportunities provided. This attitude seems to have in some part come from an organizational culture that makes for a favorable structure for these kinds of ideas.

But favorable structures are not enough for something to happen. A second conclusion about what factors that contributed to the implementation is that the driving force of individual actors has been essential in order for the idea of social considerations to take hold in the municipalities. Obviously it is difficult to distinguish organizational culture and individual action from each other since one reinforces and strengthens the other. The results should instead be seen as an example of how actors and structures interact with each other. The commitment and motivation of individuals make a difference, but their attempts to influence events may encounter more or less resistance depending on the structures in the surrounding environment.

The third conclusion is that actors outside of the organization were an important resource in the implementation of social considerations in the procurement activities of the municipalities. Law firms, consultants and nonprofit organizations gave helpful advice and support that contributed to the ability to implement. Contacts with other municipalities that had experience with this type of issues were also of some importance. The fact that several of the respondents stated that they had been contacted by other municipalities that are interested in

working with social considerations suggest that this might be an important resource in the future. It could possibly be seen as the beginning of an emerging network.

The second sub-question of this thesis concerned what characterized the implementation process of the implementation of social considerations in these municipalities. The most striking feature of the implementation process is its ambiguity. First, the very concept of social is ambiguous since it is not clear what it means and what forms of procurement activities that can be classified as belonging to this category. Secondly, the regulations governing this activity are unclear, resulting in uncertainty about how social considerations can be used without breaking the law.

Under these circumstances of ambiguity, the implementation process in the municipalities I have studied has been characterized by trial-and-error. The meaning of the term social considerations and how it should be used became clearer as the implementation process proceeded. The respondents do not perceive themselves to be in need of more clarifications from the legislature, some of them even express the opinion that more detailed procurement rules might become a limitation. Thus, instead of being an obstacle ambiguity seems to have allowed some freedom of action for the municipalities to develop procurement requirements that suits the municipality's own objectives. In this way it seems that the implementation of social considerations has not happened *in spite* of ambiguous legislation but *because of it*.

Conclusions

I end the thesis by giving a few suggestions of what I see as important areas for future research. The purpose of this essay has been primarily descriptive. It has provided an initial overview of how local authorities are working with social considerations in public procurement. The next step would be to also study the municipalities that have *not* adopted social considerations into their procurement activities. By examining the willingness and ability to work with social considerations in these municipalities, we would get a better picture of how this issue-area will develop in the future.

A second area for future research is to take on the multilevel aspects of the issue of social considerations in public procurement. This thesis has focused on implementation in a local setting, but this is part of a much larger policy process, concerning actors from the EU, national government and regional and local authorities. We need more knowledge of how these levels affect each other to understand how this policy is shaped and by whom.

Last but not least I see a need to study the evolution of the concept of social consideration itself. The concept offers an opportunity to create a space for social objectives in the public procurement routines. But I see a danger in that activities that come to fall under this category might be seen as something "extra", something that is optional and potentially controversial, instead of natural elements of public procurement. Since it has the potential to be inclusive and exclusionary, social consideration is very much a political concept that deserves closer investigation.

8 Referenser

- Ahlberg, Kerstin – Bruun, Niklas, 2010. *Upphandling och arbete i EU*. Stockholm: Sieps 2010:3
- Alvesson, Mats – Deetz, Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, Bengt-Erik, 1994. *Som man frågar får man svar*. Stockholm: Rabén Prisma.
- Bruun, Niklas, 2001. ”Sociala hänsyn vid offentlig upphandling: En rättslig expertutredning utarbetad på uppdrag av upphandlingskommittén” Bilaga 3 i SOU 2001:31, *Mera värde för pengarna*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Danielsson, Marianne, 2010. *Fängslade idéer: svensk miljöpolitik och teorier om policyproduktion*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Frenander, Charlotta, 2009. *Juridiska förutsättningar för sociala och etiska krav i offentlig upphandling*. PM från Miljöstyrningsrådet 2009-01-30.
- Hay, Colin, 2002. *Political analysis: a critical introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Hill, Heather C, 2003. “Understanding Implementation: street-level bureaucrats’ resources for reform”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, nr. 3, s. 265-282.
- Hill, Michael, 2005. *The Public Policy Process*, fjärde upplagan. Harlow: Pearson Longman.
- Hill, Michael – Hupe, Peter, 2002. *Implementing public policy*. London: Sage.
- Hogwood, Brian & Gunn, Lewis, 1984. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael – Ramesh, M, 2003. *Studying public policy*. Toronto: Oxford University Press.
- Hudson, John – Lowe, Stuart, 2009. *Understanding the policy process*, andra upplagan. Bristol: The Policy Press
- Janusson, Minna, 2009. *Mer rättvisa för dina skattepengar? En studie av landstingens etiska upphandling*. Rena Kläders rapport nr. 6.
- Jadoun, George – McCrudden, Christopher – Carranta, Roberto – Trybus, Martin, 2008. *Study on the incorporation of Social Considerations in Public Procurement in the EU*. European commission: DG Employment, Social affairs, Equal Opportunities.
- Junesjö, Kurt 2000. *Offentlig upphandling. Effektivisering eller sociala dumping?* LO:s Välfärdsprojekt. Stockholm: EO-print.
- Konkurrensverket 2010. *Upphandlingsreglerna – en introduktion*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Lipsky, Michael, 1980. *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 1987. *Implementation Steering. An Actor—Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Matland, Richard E, 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, nr. 2, s. 145-174.
- March, James G. – Olsen, Johan P. 1984. "The new institutionalism: Organizational factors in political life". *The American Political Science Review*, vol. 78, nr. 3, s. 734-749.
- McCrudden, Christopher, 2004. "Using public procurement to achieve social outcomes". *Natural resources forum*, nr 28, s. 257-267.
- Molander, Per, 2009. *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2009:2. Stockholm: Fritzes.
- Mont, Oksana – Leire, Charlotte, 2008. *Socially responsible purchasing in the supply chain: the present state in Sweden and lessons for the future*. Stockholm: Miljöstyrelsen Rapport 2008:E8.
- O'Toole, Laurence J, 1986. "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field", *Journal of Public Policy*, vol. 6, nr. 2, s. 181-210.
- Prop. 2009/10:180. *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet*. Proposition från regeringen till riksdagen, 8 april 2010.
- Rhodes, R.A.W . 1994 . "The Hollowing Out of the State: the Changing Nature of the Public Service in Britain". *Political Quarterly* , vol. 65, nr. 2 , s. 138 – 51.
- Rothstein, Bo, 2002. *Vad bör staten göra?: Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sannerstedt, Anders, 2001. "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" s. 18-48 i Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Statskontoret, 2009. *Kartläggning av EU-arbete med påverkan på rättsområdet offentlig upphandling*. Statskontoret, rapport 2009:23.
- SKL cirkulär 09:86. *Etiska krav i offentlig upphandling*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting, avdelningen för juridik.
- SOU 2001:31 *Mera värde för pengarna*. Upphandlingskommitténs slutbetänkande. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2006:28. *Nya upphandlingsregler 2*. Upphandlingsutredningens slutbetänkande. Stockholm: Finansdepartementet.
- Van Meter, Donald S – Van Horn, Carl E, 1975. "The policy implementation process – a conceptual framework". *Administration & Society*, vol. 6, nr. 4, s. 445- 488.
- Yanow, Dvora, 1987. "Toward a policy culture approach to implementation". *Policy Studies Review*, vol. 7, nr. 1, s. 103-115.
- Yanow, Dvora, 1993. "The communication of meanings: Implementation as interpretation and text." *Policy sciences* vol. 26 s. 41-61.
- Yanow, Dvora, 2000. *Conducting interpretive policy analysis*. London: Sage Publications.

Hemsida nr 1: Konkurrensverket, *Frågor och svar – upphandling*. Hämtad 2011-01-01

http://www.konkurrensverket.se/t/Page_2100.aspx#vad%20inne%C3%A4r%20sociala%20h%C3%A4nsyn

Hemsida nr. 2: Miljöstyrningsrådet, *Definitioner*. Hämtad 2010-23-30

<http://www.msr.se/sv/Upphandling/Socialt-ansvar/Definitioner/>

Hemsida nr. 3: Miljöstyrningsrådet, *Vad menas med sociala och etiska hänsyn?*

Hämtad 2010-12-30. <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Socialt-ansvar/Vad-menas-med-social-och-etiska-hansyn/>

9 Bilagor

9.1 Bilaga 1: Intervjupersoner

Botkyrka kommun

Göran Larsson, områdeschef för administrativa tjänster (tidigare upphandlingschef).

Intervju genomförd 2010-11-22.

Anders Kuytser, upphandlingschef på Upphandlingsenheten.

Intervju genomförd 2010-11-16.

Ewa Hedman, upphandlare på Upphandlingsenheten.

Intervju genomförd 2010-11-16.

Göteborgs kommun

Göran Brunberg, upphandlingschef på Upphandlingsbolaget.

Intervju genomförd 2010-11-09.

Maria Berglund, miljökonsulent på Upphandlingsbolaget.

Intervju genomförd 2010-11-10.

Lisa Edler, upphandlingsjurist på Göteborgs trafikkontor.

Intervju genomförd 2010-11-10.

Malmö stad

Sanny Hell, upphandlingschef på Centrala upphandlingsenheten.

Intervju genomförd 2010-11-24.

Birhte Reng Svensson, kvalitets- och miljösamordnare på Serviceförvaltningen.

Intervju genomförd 2010-11-24.

Anna Kanschä, upphandlare på Gatukontorets upphandlingsenhet.

Intervju genomförd 2010-12-01.

9.2 Bilaga 2: Intervjuguide

Inledande frågor:

- Vad är dina arbetsuppgifter?
- Hur länge har du arbetat i X kommun?
- Hur länge har du arbetat med upphandlingsfrågor?

Uppstartsfasen

- Hur hörde du först talas om sociala hänsyn?
- Hur började arbetet med sociala krav i er kommun?
- Varifrån kom initiativet?
- Är det några aktörer som varit särskilt drivande?

Verksamheten

- Hur arbetar kommunen med sociala hänsyn?
- Varför tror du att kommunen har valt att arbeta med sociala hänsyn?
- Vad upplever du är tanken med att ställa dessa krav?
- Vad upplever du att begreppet sociala hänsyn betyder?

Svårigheter och hinder

- Vilka hinder/svårigheter upplever du att det finns att ställa krav på sociala hänsyn?
- Vad upplever du är det främsta hindret för att ställa krav på sociala hänsyn?
- Vilket mottagande upplever du ert arbete med sociala hänsyn har fått?
 - Hos aktörer i och utanför den egna organisationen?
 - Har folk t ex varit uppmuntrande, skeptiska, intresserade?

Om regelverket:

- Hur uppfattar du regelverket när det gäller sociala hänsyn?
- Vilket utrymme upplever du att det ger?
- Är det något du saknar i regelverket som det är nu?
- Finns det en rädsla för att göra fel?

Problemlösning och läroprocessen

- Var har ni hämtat vägledning för ert arbete med sociala hänsyn?
- Är det någon särskild källa till information du upplevt som särskilt viktig?