



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

# VILKA KVALITETER UPPHANDLAS?

En studie om värdering av hållbarhetskrav vid offentlig upphandling

Fredrik Nilsson

---

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT/2018
Handledare:	Emma Ek Österberg
Examinator:	Gustaf Kastberg

# Sammanfattning

**Program:** Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp  
**Kurs (kurskod):** Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)

**Titel (svensk):** Vilka kvaliteter upphandlas? En studie om värdering av hållbarhetskrav vid offentlig upphandling

**Titel (engelsk):** What qualities are being procured? A study regarding valuation of sustainability demands in public procurement

Nivå: Avancerad nivå  
Termin/år: HT/2018  
Handledare: Emma Ek Österberg  
Examinator: Gustaf Kastberg  
Nyckelord: Hållbarhetskrav, offentlig upphandling, produktifiering, värdering av kvaliteter

---

**Syfte:** Den här studien syftar till att bidra med ökad kunskap om hur produkter tillskrivs kvaliteter i samband med offentlig upphandling. Fokus för studien kommer att ligga på hur hållbarhetsfrågor omvandlas till kvaliteter som värderas i samband med upphandlingen. Genom att undersöka ramavtal inom olika områden i Göteborg Stad är ambitionen att kunna tolka vilka hållbarhetskvaliteter som förts in i produkterna som Göteborg Stad upphandlar.

**Teori:** I ambitionen att tolka det insamlade resultatet har den teoretiska referensramen utgått från bland annat Callon, Méadel, & Rabeharisoas (2002) artikel om hur produkter skapas och utvecklas genom att nya kvaliteter som värderas förs in i produkten. Jag har också använt mig av bland annat Fligsteins (1996) artikel om hur staten kan agera marknadsskapande, samt Furustens (2015) teori om ansvarstagande för hållbar utveckling som ett sätt för organisationer att vinna legitimitet.

**Metod:** Jag har i studien använt mig av Göteborg Stads interna system Proceedo Winst för att ladda ner och analysera ramavtal inom olika områden. Totalt tio stycken ramavtal har studerats i studien. För att kunna uppnå syftet med studien och svara på min problemformulering har jag i studien använt mig av en kvalitativ textanalys. Den kvalitativa textanalysen består i att få fram textens väsentliga innehåll genom en noggrann läsning av texten (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2012).

**Resultat:** Resultatet i studien visar på att Göteborg Stad fört in och värderar flera olika hållbarhetskvaliteter i ramavtalen. Intressant nog ställs de allra flesta krav direkt på leverantören i fråga, snarare än på själva varan som handlas upp i upphandlingen. Kraven som ställs rör alltifrån krav såsom miljöcertifieringar, till krav på efterlevnaden av internationella konventioner. Flera av de krav som ställs på leverantörerna är krav som kräver en ganska så omfattande uppföljning och revision för göra det möjligt att kontrollera att kraven efterlevs.

## Innehåll

1. Inledning .....	6
1.1 Syfte.....	10
2. Teoretisk referensram .....	11
2.1 Styrandet av marknader .....	11
2.2 Produktifiering.....	12
2.3 Analysram.....	14
3. Metod .....	16
3.1 Design.....	16
3.2 Kvalitativ textanalys .....	17
3.3 Urval .....	17
3.4 Datainsamling .....	18
3.5 Genomförande .....	19
3.6 Studiens reliabilitet .....	20
4. Empiri och analys.....	22
4.1 Krav på leverantören .....	22
4.1.1 Efterlevnad av internationella konventioner samt antidiskrimineringsklausuler.....	22
4.1.2 Krav på leverantörens fordonsflotta/körning .....	24
4.1.3 Krav på certifiering och allmänna hållbarhetskrav .....	25
4.1.4 Arbete med social hänsyn/sysselsättningskrav .....	26
4.2 Krav på varan.....	28
4.3 Regler för förnyad konkurrensutsättning.....	30
4.4 Kvaliteter, mätning och värdering .....	31
4.4.1 Vilka kvaliteter uttrycks i ramavtalen? .....	31
4.4.2 Hur mäts de olika kvaliteterna? .....	32
4.4.3 Framgår det hur hållbarhetskvaliteterna värderas gentemot övriga kvaliteter? .....	34

5. Slutsats och diskussion.....	36
5.1 Uppslag för framtida forskning .....	39
Referenser.....	40

## 1. Inledning

Klimatfrågan är en av vår tids mest diskuterade och omtalade frågor. Det är svårt att slå upp en svensk dagstidning utan att hitta artiklar som rör miljön eller klimatpåverkan. Mätningar har visat att för den svenska väljarkåren så är miljö/klimat frågan bland de viktigaste politiska frågorna. I november i år svarade mer än en tredjedel av de tillfrågade att frågan om miljön och klimatet är en av de viktigaste politiska frågorna (Novus, 2018). Förutom i olika länder runtom i världen så finns det flertalet organisationer som arbetar för att människan ska minska sin klimatpåverkan, en sådan organisation är Global Footprint Network, som ligger bakom kampanjen Earth Overshoot Day, organisationen räknar ut vilken dag på året som människan har förbrukat mer av jordens resurser än vad som är hållbart, enligt kampanjen inträffade detta 2018 den 1 augusti (Global Footprint Network, 2018)

IFN:s strategiska dokument Agenda 2030 som antogs i september 2015 fastställs det 17 globala mål som rör hållbar utveckling i världen. Bland de uppsatta målen finns mål gällande såväl ekologisk, ekonomisk som social hållbarhet. Den svenska regeringen antog i juni 2018 en egen handlingsplan för åren 2018–2020 inom ramen för Agenda 2030, där man slog fast att Sverige ska vara ledande i genomförandet av agendan. I handlingsplanen belyses att offentlig upphandling kan användas som ett strategiskt verktyg för att nå hållbarhetsmål. Det fastslås också att den upphandlande myndigheten har som uppgift att verka för en miljömässigt och socialt hållbar upphandling (Regeringskansliet, 2018).

Att använda sig av krav som kan kategoriseras som social hänsyn i upphandling är en företeelse som fått ökat genomslag de senaste åren. 2012 klubbade kommunfullmäktige i Göteborg Stad igenom ett beslut om att upphandlingar med social hänsyn ska öka och i staden startades 2013 ett separat projekt som syftade till att förverkliga kommunfullmäktiges budgetmål 2014 om att minst 50% av samtliga kommunala bolag och förvaltningar ska ställa krav på social hänsyn vid alla upphandlingar som rör tjänster (Göteborg Stad, 2018a).

Offentlig upphandling uppgår i genomsnitt bland EU:s medlemsländer till 16 procent av brutto national produkten (BNP). I Sverige uppgick denna siffra 2015 till 17% av BNP, eller i absoluta tal räknat 642 miljarder kronor (Konkurrensverket, 2017). Upphandlingsområdets omfattning innebär därför en möjlighet för det offentliga att använda upphandlingen som ett styrinstrument inom exempelvis miljöområdet. Den så kallade Cardiff-processen 1999 innebar att det beslutades att EU skulle fästa avseende beträffande miljöhänsyn vid samtliga beslut inom EU. Detta fick till följd att offentlig upphandling började att ses som ett strategiskt styrmedel inom

unionen. Den offentliga upphandlingen sågs från EU-håll som ett viktigt instrument som hade god potential att hjälpa till att uppfylla EU:s miljömål. Idag har större delen av EU länderna antagit en nationell handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling. Med ambitionen i att ta miljöhänsyn vid upphandlingar finns också möjligheten att påverka den privata konsumtionen av exempelvis ekologiska varor, detta genom att det offentliga via kravställandet har möjlighet att styra de privata aktörernas produktionsprocesser, vilket i ett senare skede antas påverka utbudet och privata konsumenters vilja att konsumera de mer miljövänliga produkterna (Lundberg & Marklund, 2013).

Hur kan man då definiera miljöhänsyn och social hänsyn vid offentlig upphandling? Den europeiska kommissionen har definierat grön offentlig upphandling som ett förfarande där de arbeten, tjänster och varor som den offentliga organisationen köper in har en lägre miljöpåverkan över hela livsrytmen än vad motsvarande arbeten, tjänster och varor som annars hade köpts in (European Commission, 2016). Definitionen är lite mer mångfacetterad när det kommer till vad som åsyftas med att ta social hänsyn vid offentlig upphandling. I begreppet nämns bland annat upphandlingar som tar hänsyn till anständigt arbete, lika möjlighet, social integration, överensstämmelse med sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter (Konkurrensverket, 2012).

Relationen mellan staten och marknaderna har förändrats under de senaste årtiondena. New public management har inneburit en viss reformering av den offentliga förvaltningen, där det offentliga hämtat idéer från det privata näringslivet. Detta ledde till att staten inom vissa områden till viss del drog sig tillbaka och offentliga monopol upplöstes samtidigt som marknader avreglerades. Tanken bakom, hade sin grund i målet om att uppnå perfekta marknader, det vill säga marknader där full konkurrens råder. Detta har gett upphov till tre skilda bilder av hur relationen mellan det offentliga och marknaden egentligen har förändrats under de senaste decennierna. En del forskare argumenterar för att inte speciellt mycket i själva verket har förändrats och att staterna har förblivit intakta i både omfattning och funktion. Andra menar att staten under de senaste årtiondena håller på att erodera till följd av att marknaderna breder ut sig. Andersson, Erlandsson och Sundström (2017) argumenterar för att ingen av dessa två bilder stämmer överens med verkligheten, utan menar att istället så har det de facto inneburit både förändrade krav men också nya möjligheter för staten att intervensera på marknaden. Staten har helt enkelt hittat nya sätt för att påverka marknaderna. Detta har avspeglat sig i att staten bland annat har inrättat nya typer av myndigheter, utformat nya typer av lagar. Det vill säga, staten har i och med förändringen organiserat sina relationer på nya sätt. Detta har lett till att

myndigheter försöker påverka marknader på varierande sätt, bland annat har det inneburit i högre grad att myndigheter försöker att påverka attityder och uppfattningar hos marknadsaktörerna, snarare än att försöka påverka exempelvis priset på marknaden. Björklund (2013) menar att detta kan härledas tillbaka till den nationalekonomiska idéhistorien vilken menar att moralen och kunskapen hos marknadens köpare och säljare kan tyglas via marknadens kraft. Fligstein (1996) pekar på att staten generellt sett spelar en viktig roll när det kommer till att reglera marknader. Detta gör staten, menar Fligstein, genom att skapa institutionella förhållanden för marknaden, detta kan ta sig uttryck i bland annat genom att staten sätter upp lagar och agerar regelskapande för marknaden. Fligstein menar att lagar och regler till sin natur aldrig kan vara neutrala, utan alltid gynnar vissa aktörer på marknaden framför andra.

Lagen om offentlig upphandling (LOU) kan sägas vara en lag som är till för att reglera marknadsbeteenden. En drivkraft bakom lagen är att det offentliga ska kunna spara pengar. Detta ska ske genom att det offentliga utnyttjar konkurrensen på marknaden, detta då anbudsgivarna är medvetna om att lägsta pris ofta är en faktor i upphandlingar och därmed lägger ett lägre anbudspris. Men tanken är även att den offentliga sektorn ska spara in pengar bland annat på att man genomför samordnade inköp (Furusten, 2015).

Hur produkter utvecklas och tillskrivs nya kvaliteter har diskuterats inom forskningen (Callon, Méadel, & Rabeharisoa, 2002; Ek Österberg, 2018). Det engelska ordet *product*, produkt på svenska, är hämtat från det latinska ordet *productus* vilket översätts till *bring forward* på engelska. I själva innebörden av ordet kan man tyda att det indikerar att skapandet av en produkt sker i flera steg (Callon, Méadel, & Rabeharisoa, 2002). Att staten har uttryckt en vilja om att göra upphandlingar med hänsyn till miljön och sociala villkor och att denna vilja sedan uttrycks i form av krav på leverantörer, alternativt på varor eller tjänster kan tolkas som att det offentliga produktifierar miljökrav eller sociala krav och därmed ser leverantörer med ett starkt miljötänk eller ett socialt tänk som kvalitativa. Produkten kan i det här fallet vara både själva varan eller tjänsten som upphandlas, men en lika stora del av produkten är också vilken leverantör som den upphandlande myndigheten väljer att köpa ifrån. Man har avvikit till viss del från den rent marknadsmässiga logiken om att lägsta pris är det bästa alternativet, detta genom att föra in en ny kvalitet till objektet, det vill säga leverantörer med ett gediget miljöarbete eller ett socialt arbete. Ek Österberg (2018) visar i sin artikel om upphandling gjord av Trafikverket hur olika kvaliteter skapas och kan komma att värderas. Ek Österbergs aktuella fall visar att det finns betydligt fler kvaliteter än pris som tas i beaktning i samband med upphandling. I fallet med

Trafikverket visar studien snarare på att pris snarare inte alls togs i beaktning och Trafikverket istället förde in andra kvaliteter i upphandlingsförfarandet som värderades. Kvaliteter såsom leverantörens förmåga att samarbeta, allmän kompetens m.m. var kvaliteter som Trafikverket förde in i upphandlingsförfarandet för att i slutändan kunna välja rätt leverantör. Man kan argumentera för att produkten, det vill säga det som det offentliga köper in, utvecklas och sker i flera steg. Från att inledningsvis eventuellt mer handlat om att det offentliga väljer den leverantör med det lägsta priset i anbudet, så har kraven på det som den upphandlande myndigheten köper in, det vill säga produkten, förändrats och utvecklats och det har förts in nya kvaliteter till produkten, dessa kvaliteter bidrar sedan till värderingen av produkten. Bland dessa kvaliteter finns både krav på social hänsyn och miljöhänsyn. Det offentliga förklarar i och med kravställande inom olika hållbarhetsområden, exempelvis inom miljö och social hänsyn att den upphandlande myndigheten måste värdera hållbarhetsfrågor när man köper in tjänsten.

I min problemformulering har jag diskuterat och berört litteratur som talar om upphandling som ett styrmedel för det offentliga att påverka och styra marknaden åt det håll som staten vill. Utöver detta har jag bland annat skrivit om hur olika produkter kan utvecklas genom att det förs in nya kvaliteter i produkten och att nya kvaliteter kan komma att värderas när det kommer till att välja rätt leverantör i samband med upphandling. Utifrån denna problemformulering hade jag tyckt att det varit intressant att studera djupare hur produkter tillskrivs kvaliteter vid upphandling, för att kunna bidra med den generella kunskapen tror jag rent praktiskt att ett lämpligt undersökningsobjekt hade varit att undersöka hur en svensk kommun, i detta fallet Göteborg Stad, omvandlar hållbarhetsmålen till sina ramavtal, följaktligen, vilka kvaliteter som förts in i produkten och hur kraven formuleras i praktiken. Förhoppningen är att uppsatsen ska bidra med generell kunskap om hur produkter tillskrivs kvaliteter vid upphandling och vilka hållbarhetsfrågor som är prioriterade inom en svensk kommun, i detta fallet Göteborg Stad. Då jag i problemformuleringen har belyst litteratur som talar om upphandling som ett viktigt styrmedel, samt beskrivit hur produkter kan utvecklas genom att de tillskrivs nya kvaliteter som köparen måste värdera, anser jag med också det som utgångspunkt att upphandlingsområdet är ett relevant område att undersöka för att få en överblick över vilka hållbarhetsfrågor som prioriteras av det offentliga för närvarande.

## 1.1 Syfte

Den här studien syftar till att bidra med ökad kunskap om hur produkter tillskrivs kvaliteter i samband med offentlig upphandling. Fokus för studien kommer att ligga på hur hållbarhetsfrågor omvandlas till kvaliteter som värderas i samband med upphandlingen.

Genom att undersöka ramavtal inom olika områden i Göteborg Stad är ambitionen att kunna tolka vilka hållbarhetskvaliteter som förts in i produkterna i samband med den offentliga upphandlingen.

## 2. Teoretisk referensram

*Teorikapitlet inleds med en översikt av litteratur som behandlar ämnesområdet styrandet av marknader. Därefter övergår kapitlet till ämnet produktifiering, innan kapitlet mynnar ut i den avslutande analysramen.*

### 2.1 Styrandet av marknader

Fligstein (1996) menar att staten spelar en viktig roll i konstruktionen av marknader. Staten skapar i många fall reglerna och lagarna som omger en marknad. Fligstein argumenterar för att en av statens främsta uppgift, ur marknadssynpunkt, är att skapa pålitliga och stabila förhållanden på marknaden. En annan poäng Fligstein gör är att han argumenterar för att reglerna och lagarna som en stat sätter upp alltid kan förändras, här kan man argumentera för att detta kan ta sig uttryck i form av att olika lobbyorganisationer försöker få inflytande över vilken politik som förs inom olika områden. Men naturligtvis också genom att det politiska styret i en stat genom val kan förändras och nya lagar och regler kan stiftas, vilket kan påverka marknadens aktörer. Detta gör, menar Fligstein, att lagar och regler till sin natur aldrig är neutrala utan alltid gynnar vissa aktörer på marknaden och missgynnar andra. Fligstein menar att marknader är sociala konstruktioner, vilka kan användas för att spegla en stats politiska och kulturella konstruktion. Liknande tankegångar fanns redan 1944 hos Karl Polanyi, Polanyi menade att det statliga skapandet av marknader ska ses som en fundamental verksamhet för staten som handlar om att agera marknadsetablerande, men utöver det även till stor del handlar om att staten vill bädda in marknader i sociala normer (Polanyi, 1944).

Furusten (2015) ger stöd till tanken om ansvarstagande för hållbar utveckling som ett sätt för organisationer att vinna legitimitet. Företeelsen med miljöcertifieringar tas upp som ett exempel på hur organisationer arbetar för att betraktas som legitima av omvärlden. Genom att miljöcertifiera sig försöker organisationen visa på att den tar ansvar för verksamhetens miljökonsekvenser. Miljöcertifiering skulle kunna ses som en trend, Furusten framhäver att under 2000-talets början var trenden snarare att organisationer skulle vara kvalitetscertifierade.

Att ställa hållbarhetskrav i samband med upphandling torde kunna ses som ett försök att styra marknaden. Hur det kan te sig kommer jag att undersöka längre fram i den här uppsatsen. Men man kan anta att det dels kan handla om att styra marknaden genom att premiera leverantörer som arbetar aktivt med olika hållbarhetsfrågor, men även genom att den upphandlande myndigheten försöker att styra marknaden och främja ”innovativa” lösningar och produkter.

Geiger och Gross (2018) tar upp exemplet med läkemedelsindustrin, där det har funnits ambitioner att styra marknaden uppifrån. Från den politiska nivån har det på vissa håll funnits en vilja och ett tryck som har uttryckts i att försöka förmå läkemedelsindustrin att främja innovativa lösningar som sätter patienten i fokus i form av att läkemedelsindustrin ska fokusera mer på att utveckla vaccin etc. snarare än att sätta aktieägares intressen och eventuella utdelningar i fokus. Marknadsinnovation definieras enligt Kjellberg, Azimont och Reid (2014) som att förändra sättet som affärer genomförs på. Geiger och Gross (2018) menar att marknadsinnovation kan ta sig uttryck på två olika sätt, författarna tar upp exemplet med en matbutik som installerat kassor där kunderna själva skannar varorna som ett marknadsinnovativt förfarande. Geiger och Gross menar att det i det fallet rör sig om förändring som sker inom marknadsramar, detta genom att kundernas roll och agerande kan förändras. Men författarna skiljer på innovation som sker inom marknadsramverk och innovation som kan förändra marknadsramverk, exemplet med att butiker tar betalt för plastpåsar ges som ett exempel på en marknadsinnovation för det sistnämnda. Detta då butiken genom att ta betalt sätter plastpåsens negativa effekter i ljuset och kan innebära att konsumenterna förändrar sin konsumtion och väljer bort plastpåsar vid köpet.

## 2.2 Produktifiering

För att kunna föra studien närmre frågan om hållbarhetskrav är ett sätt att ta fasta på produkten, det vill säga det som upphandlas i en upphandling. Callon, Méadel och Rabeharisoa (2002) argumenterar för att en produkt först skapas och sedan utvecklas i flera steg. Vad en produkt vid sin skapelse var för något, skiljer sig ofta mot vad den i slutändan blir, produkten utvecklas och tillskrivs olika kvaliteter allteftersom den utvecklas. Det är när produkten i slutändan bedöms vara duglig som den konsumeras av köparen. Författarna argumenterar för att kvaliteterna som tillskrivs produkten är det som utvecklas över tid, alla kvaliteter som en produkt tillskrivs kan sägas gå igenom olika kvalifikationsfaser där produkten över tid utvecklas till den produkt som i slutändan konsumeras på marknaden, med de olika karaktärsdragen, kvaliteterna, som kopplas samman med produkten. För att ta ett konkret exempel med hur en produkts karaktärsdrag förändrar sig över tid använder sig Callon, Meadel och Rabeharisoa sig av exemplet med en bil. När bilen från början i processen skissas fram hos biltillverkaren karaktäriseras den troligen av andra kvaliteter än vad den i slutändan karaktäriseras av när den säljs hos en bilhandlare. Även om bilen i stora drag har liknande kvaliteter har troligtvis saker hänt under processens gång som gör att produkten utvecklats och förändrats. Vilket år bilen blir

licensierad, var i världen bilen säljs och om bilen säljs i första eller andrahand är exempel på olika kvaliteter som kan komma att tillskrivas bilen under dess livslängd. Chamberlin (1948) argumenterar för att konsumenten vid köpet av en produkt inte enbart köper själva varan, utan det som karaktäriserar själva produkten och som också räknas som kvaliteter kan vara till exempel säljarens rykte. Callon, Méadel och Rabeharisoa (2002) argumenterar för att det därmed vore fel att värdera kvaliteter olika, exempelvis så är säljarens rykte en lika stor del av produkten som själva varan. Det är allt sammantaget som utgör helheten, produkten.

Att föra in nya kvaliteter i en produkt kan för den säljande parten vara ett sätt att positionera sig på marknaden, men att föra in nya kvaliteter i produkten görs inte uteslutande av den säljande parten. Författarna menar att samtliga aktörer på den aktuella marknaden kan använda sig av olika sätt för att försöka föra in nya kvaliteter i produkten, i mitt aktuella fall i den här studien handlar det om att den köpande parten via kravställandet för in nya kvaliteter som måste värderas vid köpet. När konsumenter utvärderar olika produkter och ställer dem emot varandra klagörs skillnader produkterna emellan. När konsumenterna sedan gör sitt val av produkt kan det antas vara ett tecken på att vissa produkter, på grund av deras kvaliteter, föredras framför andra. Callon, Méadel och Rabeharisoa (2002) förkastar till viss del idén om att utbud och efterfrågan styr när det kommer till varför vissa produkter väljs av konsumenter framför andra. Författarna menar istället att det beror på vilka kvaliteter som produkten har som avgör hurvida den kommer att vara gångbar på marknaden. Konsumenterna medverkar också i hög grad själva, liksom övriga aktörer involverade med produkten, när det kommer till att definiera och tillskriva produkten dess kvaliteter. Konsumenten påverkas av flera olika saker när det kommer till att välja en produkt framför en annan. Bland annat påverkar konsumentens sociala sammanhang, produkter utvärderas genom att de diskuteras och av sammanhanget kan en kollektiv uppfattning om en produkt formas. Dubuisson-Quellier (2013) visar på hur olika miljögrupperingar i Frankrike genom åren har arbetat för att göra konsumenter medvetna om miljöpåverkan av de produkter som de konsumerar. Detta menar författaren är ett tecken på att olika organisationer aktivt arbetar med att genom att upplysa om olika produkters miljöpåverkan och på så sätt föra in nya kvaliteter i de produkter som konsumeras på marknaden. Genom att få konsumenter att värdera nya kvaliteter i produkten som konsumeras, exempelvis att köttet är lokalproducerat eller att äggen som konsumeras är ekologiska, påverkar detta i slutändan säljaren. Ifall en stor del av alla konsumenter börjar värdera att produkten de konsumerar är ekologisk kommer den säljande parten troligtvis att anpassa sig efter marknads krav och ta hänsyn till att nya kvaliteter har förts in och kommit att värderas i produkten. När

konsumenter handlar i en matbutik och väljer mellan kött som är lokalproducerat och kött som inte är lokalproducerat som i Dubuisson-Quelliers (2013) exempel, finns det inga bestämmelser över vilka kvaliteter som konsumenten ska värdera. Konsumenten är fri att köpa vilken produkt han eller hon vill men kan ha blivit upplyst av olika lobbyorganisationer som försöker få konsumenten att värdera exempelvis det lokalproducerade högre än det icke lokalproducerade köttet. Offentlig upphandling skiljer sig åt från exemplet med en konsument i en matbutik, i ett upphandlingsförfarande är det fastställt i kravspecifikationen vilka kvaliteter som ska värderas, vilka kvaliteter det är ska jag undersöka närmre längre fram i den här uppsatsen.

### 2.3 Analysram

I mitt teoriavsnitt har jag skrivit om hur staten spelar en viktig roll när det kommer till att konstruera marknader. Kopplat till bakgrundsavsnittet kan man se offentlig upphandling som ett viktigt styrmedel för det offentliga att påverka och styra marknader. Fligstein (1996) menade att lagar och regler på en marknad aldrig kan ses som neutrala, utan lagar och regler gynnar alltid vissa aktörer, medan de missgynnar andra. Fligstein argumenterar också för att sättet som marknader är konstruerade på kan användas för att spegla en stats politiska eller kulturella konstruktion. Idén om att staten vill bädda in marknaden i statens rådande normer har också stöd hos Karl Polanyi (Polanyi, 1944). En stor del av mitt teoriavsnitt har även berört Callon, Méadel och Rabeharisoas (2002) artikel som handlar om hur produkter hela tiden förändras och hur en produkts olika kvaliteter kan förändras. Att föra in nya kvaliteter i en produkt kan ske både från den säljande partens håll, då det kan handla om att positionera sig på marknaden, men också från konsumentens håll då det kan handla om att vissa kvaliteter värderas högre framför andra. Konsumenters värdering av olika kvaliteter påverkas också såklart av yttre faktorer såsom till exempel att trender förändras m.m. Furusten (2015) är inne på en liknande linje och menar att miljöcertifieringar både är ett sätt för organisationer att vinna legitimitet, men också ska ses som en trend.

Med bakgrund i mitt teoriavsnitt har jag konstruerat tre stycken frågor, eller teman, med vilka jag kommer att bygga mitt analyskapitel på. Min förhoppning är att frågorna ska fungera som ett analysverktyg, vilket ska ge mig möjlighet att tyda studiens insamlade empiri på ett korrekt sätt och kunna hjälpa mig att tolka min insamlade data med hjälp av verktyget. Frågorna som jag kommer att bygga mitt analyskapitel är skrivna i fetstil nedan, under frågorna finns en förklaring till frågorna.

**Vilka kvaliteter uttrycks i ramavtalen?**

Utifrån de krav som ställs på varan/tjänsten eller på leverantören i ramavtalet, vilka kvaliteter verkar värderas av Göteborg Stad?

**Hur mäts de olika kvaliteterna?**

Utifrån de kvaliteter som uttrycks i ramavtalen, hur mäts kvaliteterna?

**Framgår det hur hållbarhetskvaliteterna värderas gentemot andra kvaliteter?**

I de fall där det går att urskilja, hur verkar hållbarhetskvaliteterna värderas gentemot andra kvaliteter?

### 3. Metod

Tanken om att skriva min masteruppsats om offentlig upphandling är en idé jag haft ända sedan jag skrev min kandidatsuppsats om samma ämnesområde, i kandidatuppsatsen undersökte jag och min klasskamrat leverantörers syn på miljökravställandet vid offentlig upphandling. Den här studiens förberedande arbete landade i att jag ville undersöka vilka *faktiska* hållbarhetskrav, baserade på miljö- och social hänsyn som ställs på leverantörer vid upphandling. Detta då jag visste från resultatet av kandidatuppsatsen att många av de krav som ställs utifrån social hänsyn och miljöhänsyn är krav som inte har med själva ”varan” att göra, utan snarare är krav som ställs på leverantören och dess verksamhet. Detta är intressant ur ett upphandlingsperspektiv då fokus snarare verkar ligga på att styra leverantörers verksamhet mot ett hållbarhetstänk, än att fokus ligger på att påverka de varor leverantören har i sitt sortiment. Samtidigt visade det sig att forskningen om vilka hållbarhetskvaliteter som värderas vid upphandling var begränsad, vilket också var ett motiv till studien. Allt detta sammantaget gjorde att jag landade i att skriva min uppsats med syftet att bidra med ökad kunskap om hur produkter tillskrivs kvaliteter i samband med offentlig upphandling. Efter valet av syfte och syftesformulering gjordes valet att välja vilken kommun studien skulle handla om. Valet föll på Göteborg Stad då vi vid kandidatuppsatsen använde oss av Göteborgs Stads e-handelssystem Proceedo Winst där samtliga ramavtal för Göteborg Stad finns listade. Detta sammantaget gjorde att jag i fallet Göteborg hade kunskap om var jag snabbt kunde få tag på information, hitta ramavtal och påbörja arbetet med uppsatsen.

#### 3.1 Design

Initialt i uppsatsarbetet hade jag en tanke om att använda mig dels av kvalitativ textanalys för att analysera ramavtalen, men också att använda mig av intervjuer på exempelvis upphandlingsbolaget som komplettering. Jag valde dock efter genomläsning av ett antal ramavtal att avstå från att använda mig av intervjuer då jag ansåg att syftet med uppsatsen kunde uppnås genom att enbart använda mig av den informationen som hittades i ramavtalen. Det är möjligt att intervjuer hade kunnat bidra till att skapa en djupare förståelse och en bredare bild över ämnet jag studerat men jag ansåg i och med syftet med studien att en kvalitativ textanalys av ramavtal var tillräckligt för att kunna uppnå studiens syfte. Jag tror på det stora hela att intervjuer med exempelvis personer i Göteborg Stad som varit med och utformat ramavtalen hade gett i stort sett samma bild över vilka kvaliteter som värderas. Hade syftet med uppsatsen

istället varit att ta reda på *hur* själva processen ser ut när man kommer fram till vilka krav som ska ställas etc. hade intervjuer med fördel kunnat tillämpas som metodologiskt tillvägagångssätt.

### 3.2 Kvalitativ textanalys

För att uppnå syftet med uppsatsen valde jag att använda mig av kvalitativ textanalys, metoden går ut på att få fram textens väsentliga innehåll genom en noggrann läsning av texten. Detta är till skillnad från den kvantitativa innehållsanalysen vilken innebär att analysobjektet behandlas och analyseras likvärdigt. Det vill säga, för en kvantitativ innehållsanalys så krävs att man har tillräckligt många enheter att analysera och att dessa på något sätt kan uttryckas i siffror samt kan betraktas som jämförbara. Den kvalitativa textanalysen å andra sidan är exkluderande till sin natur, då vissa delar i texten anses vara viktigare än andra och läses och analyseras mer intensivt (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2012). Det innebär i mitt fall att jag ämnade att fästa större vikt vid vissa delar i texten, vilket kan ta sig uttryck i att vissa passager i de ramavtal jag läst såsom rena formalia har lästs mer flyktigt, medan själva kravställandet har lästs mer intensivt och noggrant.

### 3.3 Urval

I Göteborg Stads interna system Proceedo Winst finns det totalt 2464 ramavtal fördelat på över 230 avtalskategorier tillgängliga. Totalt har jag sammanfattat och undersökt 10 ramavtal i Göteborg Stad. Ramavtalen har laddats ner ifrån Proceedo Winst, vilket är Göteborg Stads e-handelssystem. Proceedo Winst är uppbyggt genom att avtalen är listade i olika avtalsområden. Jag har valt att redovisa ramavtalen under samma namn som avtalen är döpta till i Proceedo Winst. Under varje avtalsområde finns listat alla nu gällande avtal inom området. I vissa av fallen fanns det avtal med flera leverantörer under samma avtalsområde, i de flesta fall var avtalen dock gällande från samma datum och identiska. Det innebar att jag valde att ladda ner det ramavtal som stod överst på sidan. I de fall där det under ett avtalsområde fanns avtal skrivna med olika leverantörer från olika tidpunkter valde jag att undersöka det ramavtal som var påskrivet närmast dagens datum.

I valet av vilka avtalsområden som jag skulle undersöka försökte jag inkludera avtalsområden där själva varan/tjänsten skiljde sig åt så pass mycket som möjligt från ramavtal till ramavtal för att kunna ge en såpass bred bild som möjligt över Göteborg Stads ramavtal. För att kunna

välja ramavtal som skiljde sig åt och för att kunna förmedla en sådan bredd som möjligt över avtalen valde jag att inkludera alltifrån ramavtal som rörde förtäring, det vill säga ramavtalen för livsmedel och för alkoholhaltiga drycker, till ramavtal där helhetsprodukten rör transporter det vill säga ramavtalen för anläggnings- och värdetransporter. Detta för att få med avtalsområden i studien som jag trodde skulle kunna innehålla olika hållbarhetskrav inom varierande områden.

Utöver ramavtalen består empirin också av en redogörelse av ett dokument från Göteborg Stad gällande modellen social hänsyn vid upphandling och vilka krav som kan tänkas ställas inom området. Detta dokument inhämtades via [socialhansyn.se](http://socialhansyn.se) som är Göteborg Stads hemsida för arbetet med social hänsyn i offentlig upphandling.

### 3.4 Datainsamling

Jag valde att undersöka 10 ramavtal där Göteborg Stad stod som beställare. Ramavtalen jag valde att undersöka skiljer sig åt i form av vad det är för typ av vara eller tjänst som upphandlas, vilket jag ansåg kunde hjälpa till i arbetet över att skapa en bred bild och förståelse över vad det är för typ av kravställande som sker. De 10 ramavtalen jag undersökte i min studie är ramavtal som rör:

- Alkoholhaltiga drycker
- Anläggningstransporter
- Appleprodukter
- Arbetskläder inre miljö
- Drivmedel från pump
- Livsmedel grossist
- Skadedjursbekämpning
- Städtjänster
- Vårdetransporter och andra tjänster
- Äldreboendeplatser

Samtliga ramavtal verkade vara skrivna utifrån samma mall där ramavtalet först definieras och formalia såsom definitioner av begrepp och avtalstid avhandlas. Avtalen går sedan över till att

handla om krav på leverantören, särskilda kontraktsvillkor och krav på tjänsten eller varan. Avtalen övergår slutligen till att handla om ramavtalsvillkor, där villkor som gäller under ramavtalstiden såsom betalningsvillkor, förseningsavgifter m.m. behandlas. Det kortaste ramavtalet som har undersökts i studien har varit 14 sidor långt, medan det längsta ramavtalet har varit 30 sidor långt. Majoriteten av avtalen är dock på runt 20 sidor. Den intressanta empirin för min del är de krav som ställs på leverantören och kraven på varan/tjänsten, både som kvalificeringskrav och som särskilda kontraktsvillkor. Detta innebär att det är under dessa rubriker i ramavtalen som jag främst har hämtat mitt material.

### 3.5 Genomförande

I ett första steg bestämdes syftet med uppsatsen och vilken frågeställning som skulle ge svar på syftet. För att kunna uppnå syftet med uppsatsen valde jag att inhämta information från Göteborg Stads hemsida för inköp och upphandling, Proceedo Winst. Från Proceedo Winst laddades sedan de 10 ramavtalen ner ifrån.

I enlighet med den kvalitativa textanalysen (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2012) skedde först en skummande genomläsning av hela avtalet för att hitta de passager som var mest intressanta för studien. När jag hittat de passager i ramavtalet där jag kunde inhämta resultat till mitt fall skedde en noggrann genomläsning av avsnitten. På detta sätt fick jag en bra och övergripande bild, dels över hur ramavtalen var strukturerade och skrivna på i sin helhet, vilket gjorde det smidigt att gå vidare till nästa ramavtal för att inhämta information om kravställandet. Detta då kravställandet ofta återfanns på samma ställen i avtalen vilket sparade tid och gjorde mitt arbete mer effektivt när det kom till att lära mig att hitta var i ramavtalen jag bäst kunde inhämta informationen som jag sökte efter.

Jag sammanfattade sedan resultatet avtal för avtal utefter de rubriker som fanns i ramavtalen, under rubriker såsom kvalificeringskrav, särskilda kontraktsvillkor etc. Detta gjorde att jag lärde känna mina ramavtal och kunde ägna mig åt intensiv genomläsning av mina sammanfattningar för att kunna skilja ut den väsentliga informationen. Jag valde sedan att ändra om i min empiridel från mitt första utkast där jag tidigare hade sammanfattat avtal för avtal. Istället valde jag att utforma empiridelen genom att först skriva en inledande beskrivning av empiridelen och i korta drag berätta om vilka ramavtal det handlade om, för att sedan gå vidare till att sortera resultatet utefter två huvudrubriker. Dessa huvudrubriker har jag valt att döpa till krav på leverantören samt krav på varan. Denna ändring skedde med ambitionen av att det

skulle ge en tydligare bild av det jag ville förmedla och empiridelen blev förhoppningsvis något läsvänligare än vad som var fallet innan ändringen skedde. Valet att använda mig av just 10 ramavtal till min studie föll sig naturligt då jag allteftersom i mina genomläsningar såg att flera krav var återkommande och jag började skönja en viss datamättnad. Jag läste utöver mina 10 avtal också igenom ett antal ramavtal som jag inte har med i min studie och kom då till samma slutsats, nämligen att resultatet av att undersöka fler ramavtal hade varit begränsat, då datamättnaden kunde antas vara uppnådd.

För att kunna analysera mitt insamlade datamaterial med hjälp av min teoretiska referensram valde jag att formulera tre frågor i slutet av mitt teorikapitel. Frågorna handlade om vilka kvaliteter som uttrycktes i ramavtalen, hur kvaliteterna mäts, samt hur hållbarhetskvaliteterna värderas gentemot andra kvaliteter. Jag valde att utforma mitt empiriavsnitt, vilket jag valde att kalla för empiri och analys, genom att i den första delen fokusera på vilka krav som jag kunde hitta i ramavtalen. Den andra delen av mitt empiri och analyskapitel valde jag att döpa efter de tre frågorna som utgjorde grunden för min analys, nämligen kvaliteter, mätning och värdering.

Uppsatsen avslutades med ett kapitel där jag vävde in de slutsatser som jag dragit från studien, diskussioner om studiens resultat i allmänhet, samt gav förslag till uppslag för framtida forskning inom området.

### 3.6 Studiens reliabilitet

En studies reliabilitet bygger på *hur* studien genomförs (Bjereld, Demker, & Hinnfors, 2009). Genom att ramavtal till sin natur är statiska, det vill säga ett ramavtal är påskrivet och fastslaget vid det datum det börjar gälla, det förändras inte med tiden eller beroende på vem som läser det, bedömer jag reliabiliteten i studien som god då reliabilitet bygger på att studiens resultat går att upprepa. Om jag istället hade valt att genomföra intervjuer i studien, vilket var en tanke i studiens förarbete, hade risken varit överhängande att jag i egenskap av intervjuare hade påverkat reliabiliteten, detta då personkemin mellan intervjuare och den intervjuade samt intervjusituationen kan ha betydande betydelse över vilka och vad för svar som den intervjuade ger (Bjereld, Demker, & Hinnfors, 2009).

Vem som än hade genomfört studien enligt den kvalitativa textanalysen hade läst samma dokument, med samma passager. Man skulle kunna argumentera för att en annan person som genomfört studien skulle kunna välja att tolka vissa passager av ramavtalen på ett annorlunda sätt, genom att värdera styckena i dokumenten på ett annat sätt än vad jag har gjort.

Exempelvis genom att tolka in och kategorisera andra krav som hållbarhetskrav än vad jag har gjort. Jag bedömer dock denna sannolik som låg då ramavtalen är utformade på ett sådant sätt att det är tydligt vad som är ett krav i samband med upphandlingen. Detta sammantaget gör att jag känner mig trygg i att studiens reliabilitet är god.

## 4. Empiri och analys

*I denna del kommer jag först att presentera de krav som ställs i ramavtalen, först sorterat utifrån kravställandet på leverantörer, för att sedan övergå i kravställandet på varan, i den sista delen av kapitel 4.1 kommer jag att redovisa den information som finns i avtalen om hur Göteborg Stad använder sig av utvärderingskriterier vid en förnyad konkurrensutsättning. I den andra delen av kapitlet Kvaliteter, mätning och värdering kommer jag att analysera det insamlade resultatet mer ingående och förklara den med hjälp utifrån studiens teoretiska referensram.*

### 4.1 Krav på leverantören

I de ramavtalen jag har tittat på i den här studien finns det flera krav som ställs på leverantören inom olika områden. Jag redovisar dessa områden under ett antal underrubriker nedan. Jag har valt att kategorisera dessa områden utefter rubrikerna *Efterlevnad av internationella konventioner samt antidiskrimineringsklausuler, Krav på leverantörens fordonsflotta/körning, Krav på certifiering och allmänna hållbarhetskrav* samt *Arbete med social hänsyn/sysselsättningskrav*.

#### 4.1.1 Efterlevnad av internationella konventioner samt antidiskrimineringsklausuler

I flera av Göteborgs Stads ramavtal framgår det att ett av kvalificeringskraven, det vill säga de krav som en leverantör måste uppfylla för att gå vidare i anbudsprövningen (Upphandlingsmyndigheten, 2018), innebär att leverantören i anbudet måste bifoga en dokumenterad uppförandekod. Uppförandekoden specificeras genom att den minst ska följa den internationella arbetsorganisationens ILO:s kärnkonventioner. Kärnkonventionerna är uppdelade i fyra områden och består av:

#### **Föreningsfrihet och organisationsrätten**

Konvention 87: Föreningsfrihet och skydd för rätten att organisera

Konvention 98: Rätten att organisera och förhandla kollektivt

#### **Tvångsarbete**

Konvention 29: Förbud mot tvångs- och straffarbete

Konvention 105: Avskaffande av tvångsarbete

## **Diskriminering**

Konvention 100: Lika lön för lika arbete oavsett kön

Konvention 111: Om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning

## **Barnarbete**

Konvention 138: Minimiålder för arbete Konvention

Konvention 182: Mot de värsta formerna av barnarbete

Utöver ILO:s konventioner ska leverantörernas uppförande kod även följa FN:s barnkonvention artikel 32 som innebär att barn inte får tvingas till skadligt arbete som kan hindra skolgång eller kan skada hälsan. I avtalen kan man läsa att leverantören senast ett år efter det att avtalet har trätt i kraft ska kunna redovisa att uppförandekoden efterlevs. Som verifikat på att uppförandekoden efterlevs nämns bland annat extern kontroll av ett auditföretag, eller företagsinternt arbete utfört av personal med dokumenterad kompetens. Vidare anges det att beställaren har rätt att utföra en egen kontroll, genom platsbesök, för att kontrollera att leverantören följer den egna uppförandekoden. Kravet på uppförandekod är ett krav på leverantörerna i ramavtalen som rör alkoholhaltiga drycker, arbetskläder inre miljö, skadedjursbekämpning, värdetransporter, samt ramavtalet som för livsmedel från grossist.

Ett återkommande krav i sex av ramavtalen (ramavtalen som rör Apple-produkter, anläggningstransporter, äldreboendeplatser, städtjänster, skadedjursbekämpning, samt värdetransporter) är att de innehåller en så kallad antidiskrimineringsklausul. Antidiskrimineringsklausulen är i fem av sex fall skriven på samma sätt. I antidiskrimineringsklausulen framgår följande:

*Leverantören förbinder sig att följa vid varje tillfälle gällande antidiskrimineringslagstiftning.*

*Härmed avses diskrimineringslagen (2008:567), olaga diskriminering enligt 16 kap. 9 §*

*brottsbalken (1962:700) och förbud mot missgynnande behandling enligt 16 §*

*föräldraledighetslagen (1995:584) eller lagar och bestämmelser som ersätter dessa.*

*Leverantören ska senast 14 dagar efter att Upphandlingsbolaget begär det, normalt i*

*samband med uppföljningsmöte, redovisa följande uppgifter och handlingar till*

*Upphandlingsbolaget:*

*a) Jämställdhetsplan enligt 3 kap. 13 § diskrimineringslagen, alternativt en uppgift om antalet*

*sysselsatta vid senaste årsskiftet till styrkande av att planen inte behöver upprättas.*

*b) Redovisning av aktiva åtgärder enligt 3 kap. 3-9 §§ diskrimineringslagen.*

*c) Sanningsförsäkran som anger om Leverantören eller anställd som Leverantören ansvarar*

*för, vid utförandet av detta Ramavtal, enligt lagakraftvunnen dom brutit mot en*

*straffbestämmelse eller ett förbud enligt vid varje tillfälle gällande*

*antidiskrimineringslagstiftning. (Göteborg Stad, 2017a)*

Vidare framgår det att leverantören är skyldig att betala 5000 kr per vecka om leverantören inom föreskriven tid inte lämnat information gällande klausulen eller om leverantören vid utförandet av ramavtalet inte uppfyller sina skyldigheter.

#### 4.1.2 Krav på leverantörens fordonsflotta/körning

I vissa av ramavtalen finns villkor och regler för de fordon som inkluderas i leverantörens fordonsflotta. De ramavtal som rör krav på fordonsflottan är avtalen som rör alkoholhaltiga drycker, anläggningstransporter, värdetransporter, skadedjursbekämpning, samt avtalet som rör livsmedel grossist. Samtliga av dessa avtal är ramavtal som man kan anta att leverantören kommer att behöva använda sig av sina fordon för att utföra arbetet som avtalet gäller.

I ramavtalet med alkoholhaltiga drycker specificeras det genom att leverantören och eventuella underleverantörer förbinder sig att enbart använda sig av fordon som senast 12 månader efter avtalsstart uppfyller vissa miljökrav. Kraven innefattar bland annat att alla tunga fordon ska uppfylla miljökraven i Euro 5 angående utsläppskrav, samt att fordonen inte får vara äldre än 8 år gamla. I ramavtalet för värdetransporter finns det krav ur miljösynpunkt på lätta lastbilar och på tunga fordon, kraven innebär att dessa fordon inte ska vara äldre än 8 år gamla. Kraven på de tunga fordonen, vilka definieras som fordon med en vikt över 3,5 ton, är att dessa ska uppfylla utsläppskraven i Euro 4 eller högre. I ramavtalet för skadedjursbekämpning finns det förutom tidigare nämnda krav på lätta lastbilar även krav på att de lätta lastbilar som har dieselmotor som högst får släppa ut 5 milligram partiklar per km, alternativt tillhöra miljöklass 2005 PM/Euro V eller nyare. Det finns även ett krav rörande att minst hälften av de lätta

lastbilarna ska vara miljöfordon. Samma krav finns också på leverantörens fordon i avtalet som gäller livsmedel grossist.

I ramavtalen som rör städtjänster, skadedjursbekämpning, samt värdetransporter finns det krav på att leverantören ska ge information till sina förare, samt ha rutiner som säkerställer en så låg bränsleförbrukning som möjligt. Leverantören ska också se till att de rutter som körs ska vara så energieffektiva som möjligt. Vidare framgår det att arbetstagare som är anställda som förare hos leverantören ska utbildas i sparsam körning senast 6 månader efter det att avtalet trätt i kraft.

#### 4.1.3 Krav på certifiering och allmänna hållbarhetskrav

I sex av avtalen finns det krav på att leverantören ska ha ett miljöledningssystem. I fem av sex fall är detta specificerat genom att leverantörens miljöledningssystem ska vara certifierat enligt ISO 14001.

Det ställs i flera av ramavtalen även mer generella och allmänna miljökrav på leverantörerna. Till exempel finns det krav på att vissa leverantörer ska ”bedriva ett systematiskt miljöarbete” (Göteborg Stad, 2014). Eller att leverantören i vissa fall ”ska kunna ge relevant miljöinformation om varorna i sortimentet” (Göteborg Stad, 2017b). För Apple-produkterna är leverantören skyldig att ha rutiner för hanteringen av skrot. I ramavtalet som rör äldreboendeplatser finns det ett krav på leverantören att denne senast 12 månader efter avtalsstart ska använda sig av elektricitet från förnybara källor. Leverantören är i det fallet också skyldig att utse en särskild kontaktperson för miljöfrågor.

I avtalet gällande städtjänster framgår det under rubriken ”Social hänsyn – Krav på anställningsvillkor” att leverantören är skyldig att följa villkoren enligt kollektivavtalet ”serviceentreprenad” eller annat centralt kollektivavtal som organiserar den aktuella yrkesgruppen. De paragrafer ur kollektivavtalet som specifikt nämns är bland annat, paragrafer om månadslön, arbetstid, föräldraledighet, sjuklön m.m. Upphandlingsbolaget anger i dokumentet att man förbehåller sig rätten att göra egna kontroller av leverantörens arbete med dessa frågor under gällande ramavtal.

#### 4.1.4 Arbete med social hänsyn/sysselsättningskrav

Göteborg Stad har satt upp målet om att minst 50 procent av kommunens tjänsteupphandlingar ska göras med utgångspunkt i social hänsyn. Kommunen satte 2016 upp ett uttalat mål enligt citatet nedan

*”Vid genomförande av upphandlingar som kan omfatta sociala hänsynskriterier ska Göteborgs Stads modell för social hänsyn i offentlig upphandling användas. En stödfunktion finns etablerad hos Upphandlingsbolaget. Vid avsteg från denna inriktning ska annan avstämd modell kunna redovisas.” (Göteborg Stad, 2018b).*

I en skrift som rör hur detta kan gå till i praktiken, finns riktlinjer om hur man från stadens sida kan arbeta med social hänsyn vid upphandling gällande hur man kan arbeta med att få in grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden in i olika former av sysselsättning. Man har arbetat fram 4 olika alternativ, med lite olika innebörd, som kan användas av upphandlande myndighet som text i anbud.

Det första alternativet innebär att anbudsgivaren krävs på en beskrivande text där anbudsgivaren anger hur man rent konkret arbetar med social hänsyn i organisationen.

Alternativ två rör möjligheten till kommande samtal mellan leverantören och den upphandlande myndigheten, till exempel så nämns möjligheten att leverantören ska ge en individ möjlighet till en praktikperiod som följs av en avlönad allmän visstidsanställning. Detta alternativ binder rent konkret inte anbudsgivaren till något åtagande, däremot ska anbudsgivaren ställa upp på samtal med Göteborgs Stad rörande en dialog gällande social hänsyn.

Alternativ tre innebär att anbudsgivaren de facto anställer minst en individ på heltid för allmän visstidsanställning, anställningen av individen/individerna ska vara direkt kopplade till genomförandet av det aktuella avtalet. I texten framgår det att Göteborg Stad ställer upp som hjälp när det kommer till rekryteringen av individen/individerna. Ingen person som är anställd av leverantören när avtalet skrivs på får sägas upp till följd av den nya anställningen. Vidare framgår det att den nyrekryterade arbetstagaren behöver tillhöra de av Göteborg Stad fastställda målgrupper som prioriteras. Kravet för att en person ska räknas till dessa prioriterade målgrupper är, förutom att personen bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden, att personen är utrikes född, har en funktionsnedsättning, eller är en arbetslös ungdom.

Den fjärde och sista alternativa texten som upphandlande myndighet kan använda sig av är en text rörande lärlingar. Texten går kortfattat ut på att leverantören ska anställa ett visst antal lärlingar under kontraktperioden. I en kommentar till texten upplyser Göteborg Stad de

upphandlande myndigheterna att alternativ fyra kan vara diskriminerande då en arbetsgivare måste vara fackligt ansluten för att kunna ta emot lärlingar, detta kan lösas genom att anbudsgivaren får välja mellan alternativ tre och alternativ fyra (Göteborg Stad, 2018c).

Utav dessa fyra alternativ återfinns bara alternativ två i något av ramavtalen, nämligen anläggningstransporter, skadedjursbekämpning samt äldreboendeplatser. I resterande sju avtal finns inget av dessa alternativ med. Alternativ 1, 3 och 4 finns således inte med i något avtal som undersökts i studien.

## 4.2 Krav på varan

I ramavtalet för de alkoholhaltiga dryckerna framkommer det att leverantörens produkter ska uppfylla Förordning (EG) 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter. Vidare står det att för att produkterna ska bli klassade som etiska så ska produkterna produceras i enlighet med kriterierna för certifiering enligt till exempel Fairtrade, Fair for life, eller liknande etisk märkning.

I avtalet gällande arbetskläder specificeras krav på färgämnen, flamskyddsmedel, formaldehyd och mjukgörare, dessa krav uppfyller enligt avtalet upphandlingsbolagets hållbarhetskriterier.

Det ramavtalet där det ställs mest krav på varan är avtalet för drivmedel från pump. Bland annat ställs det krav på att bensinen och dieseln ska vara av svensk miljöklass 1. I avtalet ställs det även krav på att leverantören ska redovisa klimatpåverkan och social hänsyn för den drivmedelsvolym som har levererats. Leverantören får enligt avtalet välja om redovisningen ska omfatta de volymer av drivmedlet som sålts på global nivå, eller bara i Sverige. Vidare ställs det krav på att en viss andel av drivmedlet ska vara av förnybar karaktär. Exempelvis nämns att leverantören ska sträva efter att kunna leverera förnybara drivmedel som ger minst 50 procent lägre utsläpp av växthusgaser, och att leverantören senast 12 månader efter avtalsstart ska kunna uppvisa rutiner som syftar till att kunna leverera endast drivmedel som visar på 50 procent eller lägre utsläppsnivå av växthusgaser. Den tredje punkten gäller klimatpåverkan från fossil andel av drivmedlet. Specificerat närmre gäller det bland annat att leverantören ska sträva efter att kunna leverera fossila drivmedel, vilka inte ger högre utsläpp av växthusgaser än genomsnittet för diesel och bensin. Den sista punkten handlar om att leverantören ska ha rutiner för social hänsyn och klimatpåverkan. Till exempel att leverantören ska ha rutiner som gör det möjligt att spåra drivmedlen i produktionskedjan. Nedanstående citat är från den avslutande meningen från delen för de särskilda kontraktsvillkoren.

Göteborgs Stad har politiska beslut om att ställa sociala och miljömässiga krav på drivmedel.

Ambitionen är att i samverkan med leverantörer gradvis skärpa kravnivåerna för att kontinuerligt bidra till en bättre miljö och goda sociala villkor (*Göteborg Stad, 2016*).

I avtalet skrivet med en livsmedelsgrossist finns det krav på att alla leverantörens ekologiska produkter ska uppfylla (EG) 834/2007) avseende ekologisk produktion. Leverantören ska också

kunna styrka att KRAV-märkta produkter är godkända av KRAV. Enligt avtalet kommer Göteborg Stad att enbart upphandla ekologiskt kött av leverantören.

Det finns också krav på miljöprestandan för de rengöringsprodukter som kommer att användas i ramavtalet avseende städtjänster. Rengöringsprodukten ska hålla upphandlingsbolagets hållbarhetskriterier. Hållbarhetskriterierna innehåller bland annat information om ämnens hälsofarlighet, produktens miljöfarlighet, doseringsanvisningar m.m. I avtalet finns också krav på att arbetsledaren, samt städpersonalen hos städbolaget ska ha genomgått städutbildning med fokus på miljökunskap.

Även i ramavtalet för äldreboendeplatser finns det krav som kan sorteras in under begreppet miljökrav. Under rubriken "Miljökrav vid inköp" framkommer det ett antal krav som leverantören måste ta hänsyn till under avtalets gång. De krav som är specificerade är att handskar ska vara fria från PVC, produkterna som används för lokalvård ska vara miljöanpassade, den ekologiska andelen av de måltider som serveras ska utgöra minst 40%, rödlistad fisk ska inte serveras, Gröna listan ska vara vägledande vid inköp, samt att uppkomst av avfall ska förebyggas och återvinningen ska öka.

### 4.3 Regler för förnyad konkurrensutsättning

I tre av ramavtalen finns det information om vilka utvärderingskriterier som Göteborg Stad kommer att använda sig av vid en förnyad konkurrensutsättning. I ramavtalet för städtjänster anges att utvärderingskriterier som kan användas är ”miljö”, samt ”hållbarhet”. Angivet står att ett eller flera utvärderingskriterier kan komma att användas, bland övriga utvärderingskriterium finns bland annat pris, kompetens, kvalitet, referenser och service. För ramavtalet med anläggningstransporter framgår det att ett eller flera av 8 olika kriterier får användas vid förnyad konkurrensutsättningen. Bland de 8 olika kriterierna finns ”Precisering av punkt 1.4.8 Social hänsyn” med som ett utvärderingskriterium. Bland övriga utvärderingskriterium finns bland annat pris, trafiksäkerhet, organisation m.m. I båda dessa fall finns det alltså möjlighet för Göteborgs Stad att använda sig av krav som kan sorteras in under hållbarhetskrav. I avtalet för Apple-produkter, vilket är det tredje ramavtalet som har regler för förnyad konkurrensutsättning finns dock inga sådana möjligheter, pris, leveransförmåga och sättet att hämta/lämna produkter är de kriterier som det får tas hänsyn till vid en förnyad konkurrensutsättning.

#### 4.4 Kvaliteter, mätning och värdering

*I detta delkapitel är ambitionen att förklara det insamlade materialet med hjälp av studiens teoretiska referensram. Delkapitlet är strukturerat utifrån de tre frågor som utgör analysramen, nämligen, Vilka kvaliteter uttrycks i ramavtalen?, Hur mäts de olika kvaliteterna? samt Framgår det hur hållbarhetskvaliteterna värderas gentemot övriga kvaliteter?*

##### 4.4.1 Vilka kvaliteter uttrycks i ramavtalen?

*Utifrån de krav som ställs på produkten/tjänsten eller på leverantören i ramavtalet, vilka kvaliteter verkar värderas av Göteborg Stad?*

Callon, Méadel och Rabeharisoa (2002) argumenterar för att konsumenten, vilket i den här studien innebär upphandlande part, det vill säga Göteborg Stad, inte enbart köper en vara eller en tjänst utifrån dess praktiska egenskaper utan kvaliteter som värderas vid köpet av konsumenten kan även innebära exempelvis säljarens rykte. Vidare argumenterar Callon m.fl. även för att faktorer som påverkar kan vara konsumentens sociala sammanhang, produkter utvärderas genom att de diskuteras och av sammanhanget kan en kollektiv uppfattning om en produkt formas. Inom ramen för den här studien kan man argumentera för att Göteborg Stad finns i ett sammanhang, Göteborg Stad påverkas sannolikt av trender i samhället Dubuisson-Quellier (2013) visar på att just miljöområdet är ett område där lobbygrupper arbetar för att förändra allmänhetens syn på miljöfrågor och i många sammanhang förefaller det vara ”inne” och legitimt med hållbarhetsfrågor och det kan antas påverka politiken och i slutändan kravställandet vid offentlig upphandling. Genom att ställa krav såsom antidiskrimineringskrav, efterlevande av ILO:s och FN:s konventioner, krav på miljöcertifiering etc. kan man tolka det som att Göteborg Stad troligen försöker att framstå som en legitim part (Furusten, 2015).

Det är utifrån ramavtalen tydligt att arbetet med hållbar utveckling genomsyrar flera av ramavtalen i den här studien. Fligstein (1996), samt Polanyi (1944) menar att marknader är sociala konstruktioner, vilka kan användas för att spegla en stats (i den här studiens fall en kommuns) politiska och kulturella konstruktion. Polanyi argumenterade även för att en del av en stats fundamentala verksamhet är att bädda in marknaden i sociala normer. Man skulle kunna tolka hållbarhetskraven i ramavtalen som ett sätt för Göteborg Stad att försöka att styra marknaden och bädda in den i de sociala normer som är rådande för tillfället i Göteborg Stad, dels genom att signalera till leverantörer att de måste anpassa sig efter hållbarhetskrav, till

exempel utbilda sina förare i ”sparsam körning” om de ska ha möjlighet till att vinna upphandlingar. Men även genom att få leverantörer att certifiera sig enligt olika standarder, eller att ta in ekologiska varor i sitt sortiment.

Det är utifrån ramavtalen tydligt att Göteborg Stad vid utformningen av flertalet av avtalen som granskas i den här studien har valt att fokusera på krav som faller in under beteckningen social hänsyn och miljöhänsyn. Att ställa krav på exempelvis uppförandekod eller certifieringar för leverantören kan tolkas som att Göteborg Stad använder uppförandekoden och de konventioner den ska följa, eller certifieringarna som ett mått på kvalitet utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Snarare än att just efterlevnaden av explicit ILO:s kärnkonventioner som sådana är kvaliteter hos leverantören som är oundgängliga för att man överhuvudtaget ska kunna samarbeta. Certifieringarna och konventionerna torde ses som en måttstock på de hållbarhetskvaliteter Göteborg Stad är ute efter att deras leverantörer ska visa på.

Det finns även i flera av ramavtalen miljömässiga krav på de varor som upphandlas i avtalen. Som tidigare nämnts ställs det krav på att de livsmedel och de alkoholhaltiga drycker som handlas upp är ekologiskt producerade och är certifierade därefter. Göteborg Stad verkar i de fallen värdera märkningen och certifieringen hos en tredje part som en kvalitet. Att ställa krav på certifiering och en viss typ av märkning även på själva varan som handlas upp kan återigen bero på att man som aktör vill framstå som legitim (Furusten, 2015).

#### 4.4.2 Hur mäts de olika kvaliteterna?

*Utifrån de kvaliteter som uttrycks i ramavtalen, hur mäts kvaliteterna?*

De kvaliteter som uttrycks i ramavtalen tycks kort sagt grunda sig i krav på att leverantören ska agera etiskt, i de flesta fallen när det kommer till leverantörens egen verksamhet, men även i vissa fall i krav på de varor som upphandlas. I detta avsnitt vill jag undersöka hur dessa kvaliteter görs mätbara.

Kvaliteten att leverantörer ska agera etiskt mäts bland annat genom krav på att leverantören ska följa vissa konventioner. Detta blir tydligt eftersom till exempel ILO:s kärnkonventioner och FN:s barnkonvention tillskrivs en stor betydelse av Göteborg Stad då dessa internationella konventioner finns med som ett efterlevnadskrav i flera av ramavtalen. Efterlevnaden av dessa konventioner ska sedan i flera fall mynna ut i att leverantören ska skriva en uppförandekod. Antidiskrimineringsklausulen som finns med i flera ramavtal som anger bland annat att

Göteborg Stad har rätt att bestraffa leverantören i form av böter om denne inte följer gällande antidiskrimineringslagstiftning. Dessa krav är i flera fall kvalificeringskrav vilket kan tolkas som ett sätt för Göteborg Stad att poängtera vikten av kvaliteterna.

För att mäta att leverantörerna agerar etiskt ur miljösynpunkt finns det i flera av ramavtalen med krav på att leverantören ska vara miljöcertifierad. Denna kvaliteten mäts i fem av sex fall genom att leverantörens miljöledningssystem ska vara certifierat enligt ISO 14001.

I flera av ramavtalen där man kan tänka sig att leverantören kommer att använda sig av fordon använder sig Göteborg Stad av bestämmelserna i Euro 4 och Euro V som ett sätt att mäta leverantörernas fordons miljöpåverkan. Dessa bestämmelser är europeiska miljöklasser som används för att reglera fordons utsläpp.

Det finns också mer luddiga mätinstrument i vissa av avtalen, bland annat att vissa leverantörer ska ha rutiner som säkerställer en låg bränsleförbrukning, att leverantörer ska bedriva ett systematiskt miljöarbete, eller att förare ska utbildas i sparsam körning. Detta kan tyda på att Göteborg Stad måste genomföra en gedigen revision av sina ramavtal för att se till att dessa krav uppfylls.

Som ett sätt att mäta andra leverantörskvaliteter finns bland annat i ett av ramavtalen med ett villkor på att leverantören är skyldig att följa villkoren i ett centralt kollektivavtal gällande utformningen av månadslön, arbetstid, föräldraledighet, sjuklön m.m. Upphandlingsbolaget anger i dokumentet att man förbehåller sig rätten att göra egna kontroller av leverantörens arbete med dessa frågor under tiden som ramavtalet gäller.

Som mätinstrument i ramavtalen för alkoholhaltiga drycker samt för livsmedel används Förordning (EG) 834/2007 avseende ekologisk produktion. För de alkoholhaltiga dryckerna anges det i avtalet att för att produkterna ska bli klassade som etiska så ska produkterna produceras i enlighet med kriterierna för certifiering enligt till exempel Fairtrade, Fair for life, eller liknande etisk märkning. För livsmedelsavtalet finns det krav på att leverantören ska kunna styrka att KRAV-märkta produkter är godkända av KRAV. För ramavtalet gällande drivmedel är mätinstrumenten krav på att bensinen och dieseln ska vara av svensk miljöklass 1, leverantören ska även redovisa klimatpåverkan och social hänsyn för den drivmedelsvolym som har levererats.

I upphandlingen gällande äldreboendeplatser mäts kvaliteterna genom att leverantören ska servera en viss procentmängd ekologiska måltider, och krav på att rödlistad fisk inte ska

serveras. Gröna listan ska också vara vägledande vid inköp för äldreboendet, och uppkomst av avfall ska förebyggas och återvinningen ska öka. För avtalen gällande städtjänster och arbetskläder finns flertalet krav på att varorna ska uppfylla upphandlingsbolagets hållbarhetskriterier. I avtalet för städtjänster finns också krav på att arbetsledaren, samt städpersonalen hos städbolaget ska ha genomgått städutbildning med miljökunskap.

Det är som jag tidigare nämnt i studien tydligt att Göteborg Stad vill att deras leverantörer ska agera etiskt. Att leverantörerna agerar etiskt på olika sätt verkar vara en kvalitet som värderas högt av Göteborg Stad. I detta avsnitt har jag haft ambitionen att svara på frågan *hur mäts kvaliteterna?* Svaret på den frågan är att kvaliteterna som uttrycks i ramavtalen verkar mätas dels genom olika typer av certifieringar såsom miljöcertifiering etc. Men även genom uppförandekoder, antidiskrimineringsklausuler, jämställdhetsplaner, efterlevnad av internationella konventioner, krav på fordonen som används i enlighet mer europeisk standard m.m. Det mäts också i flera fall i mer allmänt skrivna krav såsom att leverantören ska utbilda sina förare i sparsam körning, eller att leverantören ska bedriva ett systematiskt miljöarbete. Vad gäller de kvaliteter ur hållbarhetssynvinkel på själva varorna verkar detta mätas i flera fall genom att dessa ska vara certifierade enligt exempelvis KRAV, Fairtrade etc.

Denna typ av krav kräver att flertalet aktörer involveras i arbetet, till exempel involveras aktörer på certifieringsmarknaden som tjänar på att allt mer företag certifieras enligt olika standarder. Men även aktörer som kontrollerar att kraven efterlevs kommer att involveras, om Göteborg Stad menar allvar med alla krav och vill se till att kraven efterlevs krävs en ganska omfattande revision för att kontrollera att så också är fallet.

#### 4.4.3 Framgår det hur hållbarhetskvaliteterna värderas gentemot övriga kvaliteter?

*I de fall där det går att urskilja, hur verkar hållbarhetskvaliteterna värderas gentemot andra kvaliteter?*

Att föra in nya kvaliteter i en produkt kan ske både från den säljande sidan, då det kan handla om att positionera sig på marknaden, men det sker också från konsumentens håll, vilket Callon, Méadel och Rabeharisoa (2002) argumenterar för då det kan handla om att vissa kvaliteter värderas högre än andra. Genom att konsumenten för in nya kvaliteter som värderas när det kommer till att välja produkt signalerar den köpande parten till den säljande att vissa kvaliteter är åtråvärda och kommer tas i beaktande när det kommer till att jämföra produkter med varandra. En produkt består av flera olika kvaliteter, i det här avsnittet vill jag försöka analysera

hur hållbarhetskvaliteterna i ramavtalen i den här studien verkar värderas gentemot andra kvaliteter i produkterna, såsom exempelvis pris.

I tre av avtalen framgår det vilka utvärderingskriterier som kommunen kan använda sig av om en förnyad konkurrensutsättning ska ske. Som tidigare nämnts fanns det möjlighet för kommunen att använda sig av *miljö* och *hållbarhet* som utvärderingskriterier i avtalet för städtjänster och *precisering av social hänsyn* i avtalet för anläggningstransporter. Dessa utvärderingskriterier är dock bara två utav elva möjliga utvärderingskriterier i fallet för städtjänster och ett utav åtta möjliga utvärderingskriterier i ramavtalet för anläggningstransporter. Som tidigare nämnts finns det i ramavtalet för Apple-produkter inga möjligheter vid den förnyade konkurrensutsättningen att använda sig av hållbarhetskrav, utan pris, leveransförmåga och sättet att hämta/lämna produkter är de kriterier som det får tas hänsyn till.

Enbart sett till hur Göteborg Stad har valt att utforma utvärderingskriterierna för den förnyade konkurrensutsättningen kan man tolka den insamlade datan som att hållbarhetskriterier är likvärdiga övriga kvaliteter såsom pris etc. Denna bild ändras dock till viss del när det kommer till hur ramavtalen är utformade. I samtliga av ramavtalen i den här studien är hållbarhetskraven återkommande bland de första kraven i dokumenten. I de allra flesta fall finns det hållbarhetskrav med som kvalificeringskrav för upphandlingen, till exempel finns det inga ramavtal där hållbarhetskrav inte finns med som kvalificeringskrav, medan det finns flertalet ramavtal där *enbart* hållbarhetskrav finns med som kvalificeringskrav.

Detta sammantaget gör att jag tolkar ramavtalen som att hållbarhetskvaliteter är en av de kvaliteter, kanske den främsta när det gäller att värdera leverantörerna. Man skulle kunna argumentera för att billigast pris är den främsta kvaliteten då de flesta upphandlingar bygger på att den leverantör som lämnar billigast kostnadsförslag vinner upphandlingen, men för att leverantören överhuvudtaget ska vara kvalificerad att lämna ett kostnadsförslag måste i samtliga ramavtal i den här studien ett flertal hållbarhetskrav vara uppfyllda. Det gör att jag tolkar ramavtalen i studien som att hållbarhetskvaliteter definitivt är bland de kvaliteter som värderas högst av Göteborg Stad.

## 5. Slutsats och diskussion

Syftet med studien har varit att bidra med ökad kunskap om hur produkter tillskrivs hållbarhetskvaliteter i samband med offentlig upphandling. Genom att undersöka vilka kvaliteter i form av hållbarhetskrav som värderas vid kravställandet i samband med ramavtal i Göteborg Stad har jag undersökt hur produkter som upphandlas tillskrivs kvaliteter. Utifrån mitt resultat har jag kunnat se att hållbarhetskrav är någonting som har satt sin prägel på samtliga av de ramavtal som undersökts i studien. Det ställs i vissa fall miljökrav på varan som upphandlas, detta kan ta sig uttryck i krav på exempelvis att leverantören ska leverera ekologiska produkter, eller att det specificeras krav på utsläppsnivåer på bensin och diesel i ramavtalen för drivmedel. Något anmärkningsvärt är dock att de allra flesta kraven som ställs, som man kan kategorisera in under beteckningen hållbarhetskrav, är krav som ställs direkt på leverantören. Detta kan innebära till exempel att leverantören ska vara certifierad i enlighet med ISO 14001, eller att leverantören ska följa internationella konventioner såsom ILO:s kärnkonventioner, eller FN:s barnkonvention. Det ställs även krav på att leverantörens fordon ska efterleva specifika miljöregler, eller att leverantören ska utbilda sina förare i sparsam körning. Detta är bara ett axplock av de krav som ställs i ramavtalen men resultatet gör att jag kan dra slutsatsen att de flesta hållbarhetskraven är krav som ställs på leverantören och dennes verksamhet, snarare än på själva varan som upphandlas.

En central tanke genom att ställa krav på exempelvis ekologisk produktion av varorna som det offentliga upphandlar är att man på så sätt kan styra de privata leverantörernas produktionsprocesser. Tanken med detta är att det i förlängningen ska leda till att utbudet förändras och de ekologiska varorna ökar vilket i slutändan även ska leda till att konsumenter konsumerar mer ekologiskt då en större del av utbudet på så sätt blir mer ekologiskt (Lundberg & Marklund, 2013). Detta är något som sagt verkar vara ambitionen i vissa fall av de avtal som undersökts i studien, att de allra flesta kraven ställs på leverantören och dennes verksamhet kan snarare tolkas som ett kvitto på att styrningen av leverantörens verksamhet ses som viktigare än krav på själva varan. Hade det varit det omvända hade troligen ganska lite fokus i ramavtalen legat på leverantörens interna processer, med certifieringar, hållbarhetsarbete etcetera och hållbarhetskraven på varan och styrandet av leverantörens produktionsprocesser hade dominerat, nu är det snarare tvärtom.

Offentlig upphandling används idag som ett styrmedel för att påverka marknader och leverantörer på marknader. Siffror har visat på att den offentliga upphandlingen årligen motsvarar så mycket som 17 % av BNP, vilket innebär runt 650 miljarder räknat i kronor

(Konkurrensverket, 2017). Det finns även uppenbarligen en ambition och ett tryck från dels EU-nivå, men även från regeringsnivå över att den offentliga upphandlingen ska användas för att ställa hållbarhetskrav och användas som ett strategiskt verktyg för att nå de uppsatta hållbarhetsmålen (Regeringskansliet, 2018). I den här studien har jag visat på och undersökt vilka kvaliteter som Göteborg Stad värderar i form av kvaliteter ur miljö- och socialhänsyn. Jag har visat att kvaliteterna, vilka mynnar ut i hållbarhetskrav, främst är krav som ställs direkt på leverantörerna. Detta tyder på att den offentliga upphandlingen används som ett strategiskt verktyg för att i första hand påverka leverantören och dennes interna hållbarhetsarbete, snarare än som ett verktyg för att påverka leverantörens produktionsprocesser. Miljöcertifiering är ett återkommande krav i ramavtalen jag har undersökt i den här studien, sex av tio undersökta ramavtal har krav på miljöcertifiering, att organisationer väljer att miljöcertifiera sig ska tolkas som ett sätt att försöka vinna legitimitet enligt Furusten (2015). I den här studien kan man tolka resultatet som lite av det omvända, i Furustens exempel hade leverantörerna miljöcertifierat sig för att vinna legitimitet av omvärlden, medan i den här studiens fall är det konsumenten som ställer krav på leverantören att denne ska vara certifierad enligt vissa bestämmelser för att överhuvudtaget vara kvalificerad för att lägga ett anbud. Min tolkning blir därmed i detta fallet att det är konsumenten, det vill säga Göteborg Stad som vill vinna legitimitet med kraven på certifieringen genom att man vill visa på att organisationens leverantörer är certifierade enligt rådande normer inom miljöområdet.

Flera av de krav som ställs på leverantörerna i ramavtalen i den här studien är krav som förutsätter någon form av uppföljning och revision för att det ska kunna kontrolleras att kraven efterlevs. I ramavtalen där det ställs krav på den dokumenterade uppförandekod, som innebär att leverantören ska visa på att denne efterlever ILO:s kärnkonventioner och FN:s barnkonvention, står det angivet att leverantören senast ett år efter det att avtalet trätt i kraft ska kunna påvisa att uppförandekoden efterlevs. I ramavtalen står det skrivet att verifikat för att uppförandekoden efterlevs kan utfärdas genom till exempel företagsinternt arbete utfört av personal med dokumenterad kompetens eller extern kontroll av ett auditföretag. Göteborg Stad har också enligt ramavtalen rätt till att genomföra egna platsbesök för att kontrollera att uppförandekoden efterlevs. Förutom att kraven i uppförandekoden efterlevs ställs det flera andra krav i avtalen där revision är nödvändig för att se till att kraven efterlevs. Bland annat ställs det krav på leverantören i ramavtalet för äldreboendeplatser att denne senast tolv månader från avtalsstart ska använda sig av elektricitet från förnybara källor. Återigen kräver den här typen av krav en ganska omfattande revision för att kontrollera att kraven efterlevs. Detta gör

att Göteborg Stad i och med kraven skapar väldigt mycket av en marknad för granskning. Man kan också ställa sig frågan om Göteborg Stad är redo att exempelvis bryta ett avtal i förtid för att leverantören brister och inte visar sig följa ramavtalets föreskrifter till punkt och pricka. Ett sådant agerande av Göteborg Stad hade sannolikt kostat oerhört mycket pengar i form av arbetstimmar med att riva upp kontraktet och påbörja ett nytt upphandlingsförfarande och välja en ny leverantör.

I och med att mycket av kravställandet är krav som innebär att leverantören åtar sig att genomföra någon typ av förändring krävs det i många fall en ganska omfattande revision för att kraven inte ska vara tandlösa. Cerny och Nilssons (2017) studie om leverantörers syn på miljökravställandet vid upphandling visar på att det förekommer fall där leverantörer tilldelas ramavtalet trots att dessa inte är miljöcertifierade enligt kvalificeringskraven. Detta kan tyda på att vissa av hållbarhetskraven används enbart för att helt enkelt vinna legitimitet från omvärlden och visa på en legitim sida utåt. Hållbarhetskraven riskerar dock att bli tandlösa om revision inte genomförs och om kvalificeringskraven i vissa fall inte efterlevs.

Andra studier om upphandling ger även de stöd till tesen om att andra kvaliteter än pris värderas vid upphandlingsförfarandet. Ek Österbergs (2018) studie om trafikverket pekar på att pris överhuvudtaget inte alls värderades vid upphandlingsförfarandet, utan att andra kvaliteter, såsom kompetens eller förmåga att samarbeta helt dominerade ur kvalitetssynvinkel.

Rent krasst skulle man kunna anta att Göteborg Stad t.o.m. kunna tjäna på att inte ställa krav på leverantörers hållbarhetsarbete, man skulle kunna anta att vissa anbudsgivare kan tycka att det är för krångligt med olika miljöcertifieringar och jämställdhetsrapporter som ska lämnas in till Göteborg Stad och därmed avstår från att lämna in ett anbud. Med fler anbudsgivare finns troligen också möjligheten att priset skulle kunna pressas ner. Det blir utifrån det resonemanget tydligt att Göteborg Stad har fört in och värderar vissa kvaliteter i avtalen. Krav såsom att leverantören ska följa ILO:s och FN:s konventioner, följa gällande antidiskrimineringslagstiftning etc. är troligen ett sätt för Göteborg Stad att konkretisera vissa hållbarhetskrav och göra dessa företeelser mätbara, men det uttrycker också en ambition att försöka styra marknaden. Callon, Méadel och Rabearisoa (2002) argumenterar för att det beror på vilka kvaliteter en produkt har som avgör om det är gångbar på marknaden, leverantörer som vill vara aktuella för en upphandling måste i enlighet med kravställandet i ramavtalen arbeta med hållbarhetsfrågor. En tydlig skillnad i upphandling gentemot en vara som konsumeras i en affär är att i upphandlingsförfarandet så är det bestämt och beskrivet i avtalet vad som värderas, medan i affären finns det inga bestämmelser över vilka kvaliteter som konsumenten ska värdera.

När det gäller kravställande är det ett sätt för köparen att styra vilka kvaliteter de vill värdera eller inkludera. Man skulle för att hårdra det kunna säga att ramavtalen som undersöks i studien uttrycker att leverantörerna ska arbeta socialt och miljömässigt hållbart ur ett etiskt perspektiv. Och att dessa är de kvaliteter som köparen försöker konkretisera genom sina krav i upphandlingen.

### 5.1 Uppslag för framtida forskning

Studier på upphandlingsområdet verkar vara ett ganska färskt forskningsområde, i det område jag tar min ansats i den här studien med att studera vilka kvaliteter i form av hållbarhetskrav som värderas och förts in i objektet som upphandlas verkar ganska lite vara skrivet, särskilt i en svensk kontext.

I den här studien har jag läst och analyserat ramavtal genom att använda mig av metoden kvalitativ textanalys (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2012). En idé för framtida studier är att gå direkt till källan, det vill säga att genomföra intervjuer med företrädare inom upphandlingsområdet för den aktuella organisationen som ska studeras. Ambitionen med studien i ett sådant fall skulle kunna vara att studera hur olika kvaliteter inom upphandlingsområdet skapas och kommer till, om det enbart beror på yttre omständigheter såsom lagar och krav från den politiska sfären eller om kvaliteter också alstras internt i organisationen. Intervjuer skulle i det fallet med fördel kunna genomföras både med politiker och med tjänstemän inom den upphandlande organisationen.

En annan idé för en framtida studie är att studera uppföljningen av kraven i ramavtalen och om en sådan uppföljning faktiskt överhuvudtaget sker. I det fallet skulle man kunna genomföra intervjuer både med leverantörer och med den offentliga organisationen för att undersöka hur/om en granskning av efterlevnaden av kraven går till.

## Referenser

- Andersson, C., Erlandsson, M., & Sundström, G. (2017). *Marknadsstaten*. Stockholm: Liber.
- Bjereld, U., Demker, M., & Hinnfors, J. (2009). *Varför vetenskap?* Lund: Studentlitteratur.
- Björklund, S. (2013). *En anständig individualism. Adam Smith flankerad av Francis Hutcheson och David Hume*. Stockholm: Carlsson bokförlag.
- Callon, M., Méadel, C., & Rabearisoa, V. (Maj 2002). The economy of qualities. *Economy and Society*, ss. 194-217.
- Cerny, A., & Nilsson, F. (Januari 2017). ÄR GRÖNT SKÖNT? En kvalitativ studie om leverantörernas syn på miljökravställandet inom offentlig upphandling. Göteborg, Västra Götalands län, Sverige: Förvaltningshögskolan.
- Chamberlin, E. H. (1948). *The theory of monopolistic competition : a reorientation of the theory of value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dubuisson-Quellier, S. (2013). A Market Mediation Strategy: How Social Movements Seek to Change Firms' Practices by Promoting New Principles of Product Valuation. *Organization Studies*, 683-703.
- Ek Österberg, E. (2018). Objectifying Trustworthiness:.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- European Commission. (den 8 Juni 2016). *About GPP: European Commission*. Hämtat från ec.europa.eu: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/what\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/what_en.htm)
- Fligstein, N. (Augusti 1996). Markets as politics: A political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, ss. 656-673.
- Furusten, S. (2015). *Dåliga kunder gör bra affärer! Ett dilemma i offentlig upphandling*. Stockholm: Liber.
- Geiger, S., & Gross, N. (2018). Market Failures and Market Framings: Can a market be transformed from the inside? *Organization Studies*, ss. 1357-1376.

- Global Footprint Network. (den 18 September 2018). *About Earth Overshoot Day*. Hämtat från Earth Overshoot Day: <https://www.overshootday.org/about-earth-overshoot-day/>
- Göteborg Stad. (den 20 Juni 2014). Service av Apple produkter. Göteborg.
- Göteborg Stad. (den 1 Januari 2016). Drivmedel från pump. Göteborg.
- Göteborg Stad. (den 1 Januari 2017a). Ramavtal, Skadedjursbekämpning. Göteborg.
- Göteborg Stad. (den 1 Juli 2017b). Arbetskläder inre miljö - delområde arbetskläder. Göteborg.
- Göteborg Stad. (September 2018a). *Om pilotprojektet: Socialhänsyn.se*. Hämtat från Socialhänsyn.se: <https://socialhansyn.se/om-pilotprojektet/#kortomprojektet>
- Göteborg Stad. (2018b). *Frågor och svar: Socialhänsyn*. Hämtat från Socialhänsyn.se: <https://socialhansyn.se/vanliga-fragor/>
- Göteborg Stad. (Oktober 2018c). *Vilka krav kan ställas: Socialhänsyn*. Hämtat från Socialhänsyn.se: <https://socialhansyn.se/om-pilotprojektet/for-leverantorer/vilka-krav-kan-stallas/>
- Kjellberg, H., Azimont, F., & Reid, E. (den 1 Juni 2014). Market innovation processes: Balancing stability and change. *Industrial Marketing Management*, ss. 4-12.
- Konkurrensverket. (2012). *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Konkurrensverket. (2017). *Statistik om offentlig upphandling 2017*. Kalmar: Upphandlingsmyndigheten, konkurrensverket.
- Lundberg, S., & Marklund, P.-O. (2013). *Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Novus. (den 30 November 2018). *Väljaropinion: Novus*. Hämtat från Novus.se: <https://novus.se/valjaropinionen/viktigaste-politiska-fragan-och-bastaparti/viktigaste-politiska-fragan/>

Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*.  
Boston: Beacon Press.

Regeringskansliet. (2018). *Handlingsplan Agenda 2030*. Stockholm: Regeringskansliet.

Upphandlingsmyndigheten. (den 19 December 2018). *Kvalificeringskrav*:

*Upphandlingsmyndigheten*. Hämtat från Upphandlingsmyndigheten:

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/Processen-for->

LOU/upphandlingen/Utforma-upphandlingsdokument/krav-pa-

leverantoren/kvalificeringskrav/