

**OFFENTLIG UPPHANDLING SOM STRATEGISKT VERKTYG I
OMSTÄLLNINGEN TILL ETT HÅLLBART SAMHÄLLE
– EN INTERVJUSTUDIE MED FOKUS PÅ CIRKULÄR EKONOMI**



Innehållsförteckning

Sammanfattning och särskilt omnämmande	3
Cirkulär ekonomi i offentlig upphandling	5
<i>Introduktion.....</i>	<i>5</i>
Studiens syfte	6
Frågeställningar	6
<i>Vad är cirkulär ekonomi</i>	<i>6</i>
<i>Offentlig upphandling och cirkulär ekonomi</i>	<i>11</i>
Upphandlingslagstiftningen	11
Upphandlingsstrategin	13
EU och offentlig upphandling	13
Modeller	14
Utvecklingsmöjligheter för cirkulär upphandling	15
Från linjärt till cirkulärt i textilindustrin	16
Sammanfattning	18
<i>Intervjustudie.....</i>	<i>19</i>
<i>Slutord</i>	<i>28</i>
Appendix	30

Sammanfattning och särskilt omnämmande

Gröna Städers hållbarhetskommission vill bidra till en mer effektiv omställning till ett hållbart samhälle. Med denna förstudie vill kommissionen via djupintervjuer fördjupa förståelsen av hur nyckelpersoner i svenska kommuner förhåller sig till hållbarhetsaspekter i sin varu- och tjänsteförsörjning. Att förstå varför processen ser ut som den gör, vad som påverkar den och vad som skulle kunna utvecklas på ett övergripande plan och ge rekommendationer om vad stat och kommun kan göra för att avhjälpa eventuella hinder.

Hållbarhetskommissionens analys visar att det finns en tydlig efterfrågan på att lyfta upphandlingens strategiska funktion, men att det finns saker som behöver utvecklas för att det ska uppnås. Hållbarhetskommissionen vill lyfta fram följande fyra områden som utkristalliserar sig efter våra intervjuer med kommunala nyckelpersoner;

1. Utveckla den politiska styrningen av den strategiska upphandlingsprocessen.

Av ägarskap och ansvar följer intresse och kunskap. Ett tydligare politiskt ägarskap kan ge de strategiska funktionerna det stöd de upplever att de saknar idag och ge värdefull vägledning till organisationen när det gäller avvägningar emellan exempelvis funktion, kostnad, hållbarhetsaspekter och risker.

2. Skapa utrymme för samverkan, kunskapsdelning och kompetenshöjning

Det finns stora behov av ökad kunskap, exempelvis vad gäller cirkulär ekonomi och hur kommuner ska kunna använda funktionsupphandling som instrument för att lösa sina behov på innovativa sätt. Framför allt mindre kommuner har begränsade personella resurser att upprätthålla den breda kunskap som krävs för att hänga med i utvecklingen. Samordning och samverkan mellan kommuner är en nyckel, vilket kräver både tid och resurser. Med ökad samordning kan också onödiga kommunala särkrav undvikas.

3. Starta processen i tid och utveckla uppföljningen under och efter en avtalsperiod

Tids- och kunskapsbrist är den samfälliga förklaringen till varför processen brister. Hållbarhetskommissionen bedömer att det som uppfattas som tidsbrist snarare är brist på framförhållning. Upphandlingsfunktionen saknar ofta mandat att själva väcka en process, behovssignalen måste därför komma från verksamheten i tid. Det är också viktigt att ta sig tiden att koppla ihop krav och uppföljning. Fokus på tidigt skede är särskilt viktigt för att ge utrymme för dialoger och lämna utrymme för eventuella funktionsupphandlingar och innovationer. Uppföljningen av kommunens samlade inköp och dess påverkan på kommunens hållbarhet behöver utvecklas även på övergripande nivå.

4. Utveckla det statliga stödet till kommunerna

Stat och kommuner behöver säkerställa att upphandlingsprocessen fungerar så som det är tänkt och för det krävs ett tydligare politiskt engagemang. Statens stöd till kommuner behöver utvecklas, dels genom att exempelvis stimulansmedel tar större hänsyn till en normalstor svensk kommuns förutsättningar så att de som inte kommit så långt får

möjlighet att komma ifatt. Respondenterna efterfrågar också tydligare styrning och fler användarvänliga verktyg hos exempelvis Upphandlingsmyndigheten.

Hållbarhetskommissionen vill rikta ett tack till Vinnova för möjligheten att kunna genomföra studien. Tack också till Upphandlingsmyndigheten som hjälpte till att avgränsa studien och gav värdefull sakkunskap. Ett särskilt tack vill vi rikta till de politiker och tjänstepersoner som engagerat och öppet svarat på våra frågor. Tack!

Hållbarhetskommissionen

Anna Ljungdell, Ordförande
Lina K Wiles, Berendsen
Pär Larshans, Ragn-Sells
Dag Duberg, Tarkett

Johan Cronström, Huvudsekreterare
Roger Tiefensee, Flens kommun
Peter Norstedt, SKL Kommentus
Terje Johnsson, AFRY

Cirkulär ekonomi i offentlig upphandling

Introduktion

Samhället måste ställa om för att Sverige ska kunna nå målen enligt Agenda 2030. Utmaningen är komplex och ställer krav på alla samhällsnivåer. Komplexa utmaningar fordrar genomtänkta åtgärder för att stärka förmågan att mobilisera resurser, kunskap, beslut och ansvarstagande.

Offentlig verksamhet står inför stora utmaningar de kommande åren, med en demografisk utveckling som ökar efterfrågan på offentliga tjänster så som förskola, skola, vård och omsorg, samtidigt som de ekonomiska resurserna inte ökar i samma takt. Parallellt ställs nya krav i form av automatisering och digitalisering, samt krav på ökat ansvar i omställningen till ett hållbart samhälle.

Omställningsuppdraget som samhället är mitt uppe i kommer att kräva nytänkande vad gäller hela värdekedjor och affärsmodeller, vilket i sin tur förutsätter ett ökat samspel mellan offentliga verksamheter, civilsamhället och näringslivet. Gröna Städers hållbarhetskommision intresserar sig särskilt för att utveckla ramverken inom vilka alla dessa aktörer verkar, i syfte att lyfta fram brister och hinder i styrningen mot det hållbara samhället.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, understryker att nya sätt att arbeta kommer att efterfrågas och därför är kunskap om innovation i offentlig sektor särskilt viktig. Kommuner måste arbeta med effektiviseringar som ger snabb effekt och samtidigt arbeta långsiktigt. För att lyckas med förnyelse måste också organisationers förmåga att balansera effektivitet och innovation stärkas. Till det kommer att kommuner i många fall behöver rikta om sin egen organisation och arbetsprocess för att kunna möta de utmaningar som ställs. Framgent innebär situationen att kommuner kommer att behöva göra svåra avvägningar mellan olika mål och intressen, fatta beslut om prioriteringar, och kommunicera detta med berörda parter utifrån både ett välfärds- och ett hållbarhetsperspektiv. Allt sammantaget kommer att ställa mycket stora krav på ledarskap och styrning i kommuner. Staten måste här bidra med tydlig styrning och centrala stöd som är enkla att använda även för små kommuner, via sina myndigheter.

Gröna Städers hållbarhetskommision har beviljats stöd från Vinnova att göra en förstudie om hur kommuners upphandlingsprocess skulle kunna utvecklas i syfte att bli ett strategiskt redskap i omställningen. Hållbarhetskommisionen har avgränsat uppdraget till att fokusera på hur kommunerna arbetar med cirkulär ekonomi i sin upphandlingsprocess och lägger särskilt fokus på hur själva processen behöver utvecklas för att kunna bli ett verkligt strategiskt verktyg i omställningen. I syfte att kunna beskriva alternativa upphandlingsmodeller, men som samtidigt beskriver ett allmängiltigt behov, har ett särskilt fall eller *case* valts ut, arbetskläder.

Studiens syfte

Syftet med denna studie är att, på ett övergripande plan, fördjupa förståelsen av hur nyckelpersoner i svenska kommuner förhåller sig till hållbarhetsaspekter i sin varu- och tjänsteförsörjning. Att förstå varför processen ser ut som den gör, vad som påverkar den och vad som skulle kunna utvecklas.

För att nå de 17 målen enligt Agenda 2030 kommer det att krävas både innovativa lösningar, innovativa processer och samverkan mellan olika samhällsaktörer. Hållbar produktion och konsumtion är agendans 12e mål och är tydligt beroende av nya processer där cirkulär ekonomi är central. Att gå från linjära (enkelt uttryckt: producera, använd, släng) till cirkulära affärsmodeller (producera, använd, återanvänd, reproducera) utmanar alla delar i en upphandlingsprocess och har påverkan på de flesta, om inte alla, 17 mål och därför har kommissionen valt att använda cirkulär ekonomi som fokusområde.

Frågeställningar

- Hur ser upphandlingsprocessen ut i praktiken? Hur är processen organiserad? Finns det skillnader mellan olika kommuner? Vem har ansvar för vad? Vilka styrdokument påverkar arbetet? Vilken roll spelar den politiska nivån?
- Hur arbetar kommuner med hållbarhetsaspekter i sin upphandlingsprocess? Väger de in cirkulär ekonomi? Använder de funktionsupphandling som ett sätt att öppna upp för innovativa lösningar?
- Vilka hinder upplever de? Vilket stöd skulle man behöva för att göra processen enklare?

En utförligare beskrivning av metod och avgränsningar återfinns som appendix i slutet av rapporten.

Vad är cirkulär ekonomi

Cirkulär ekonomi kan beskrivas som ett ekonomiskt system där avfall i princip inte uppstår, utan resurser kan behållas i samhällets kretslopp eller på ett hållbart sätt återföras till naturens eget kretslopp. Den linjära ekonomin följer industrialismens logik och synsättet påverkar alla delar av vår ekonomi och hur vi styr våra processer. Därför kommer det också att behövas en kombination av resursåterföring och avgiftning under övergången.¹

Europeiska kommissionens meddelande om den cirkulära ekonomin från december 2015 inleds med följande beskrivning: "Övergången till en mer cirkulär ekonomi, där värdet på produkter, material och resurser behålls i ekonomin så länge som möjligt och avfallsgenereringen minimeras, är en nödvändig del i EU:s arbete för att utveckla en hållbar,

¹ <https://www.ragnsell.se/globalassets/sverige/avfall-som-resurs/cirkular-ekonomi/cirkular-ekonomi-sa-funkar-det-2019-06-28.pdf>

koldioxidsnål, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi. Här finns möjligheten att omvandla ekonomin och skapa nya och hållbara konkurrensfördelar för Europa.”²

Det finns ingen vetenskapligt vedertagen definition av cirkulär ekonomi men begreppet används redan brett i stora delar av världen och i många olika sammanhang. Den definition som framstår som vanligast i Hållbarhetskommisionens rapportgenomgång är den som utvecklats av bland andra Ellen MacArthur Foundation och konsultföretaget McKinsey.³

Enligt detta synsätt vilar en cirkulär ekonomi på tre grundläggande principer;

1. Bevara och stärk naturkapitalet genom att förvalta ändliga resurser och balansera nyttjandet av förnybara resursflöden.
2. Optimera resursutnyttjandet genom att cirkulera produkter, komponenter eller material med så högt nyttjande som möjligt.
3. Främja verkningsfulla system genom att eliminera negativa sidoeffekter av resursanvändningen som miljögifter, buller, trängsel, eller negativa hälsoeffekter.

De tre grundprinciperna ovan omfattar således mer än bara resursflöden och kan därför ses som en användbar systematik för att klara systemvillkoren för ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. För att lyckas med att nå målen enligt Agenda 2030 kommer det att krävas nya lösningar, nya sätt att organisera samhället och nya samarbeten, vilket blir tydligt om man börjar väga in cirkulär ekonomi i sin styrmodell.

Hållbarhetskommisionen lyfte i sin rapport Effektivt genomförande kräver effektiv styrning (2018) vikten av att anpassa styrsystemen för att skapa förutsättningar för kommuner att arbeta mer effektivt med omställningen. Vi bedömer att en övergång till att oftare tillämpa cirkuläreconomiska modeller i sin upphandlingsprocess är ett viktigt steg i omställningsarbetet. Den statliga utredningen Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi konstaterar också att den offentliga förvaltningen har en viktig roll för att styra marknaden till giftfria, avfallssnåla och cirkulära produkter, tjänster och affärsmodeller.⁴

Malmö stad är exempelvis en kommun som lyfts fram som ett föredöme inom cirkulär ekonomi. Staden minskade sina inköpskostnader med 6,7 miljoner kronor på drygt 18 månader genom att starta en intern webbplats för återbruk i förvaltningen i samarbete med företaget off2off.⁵

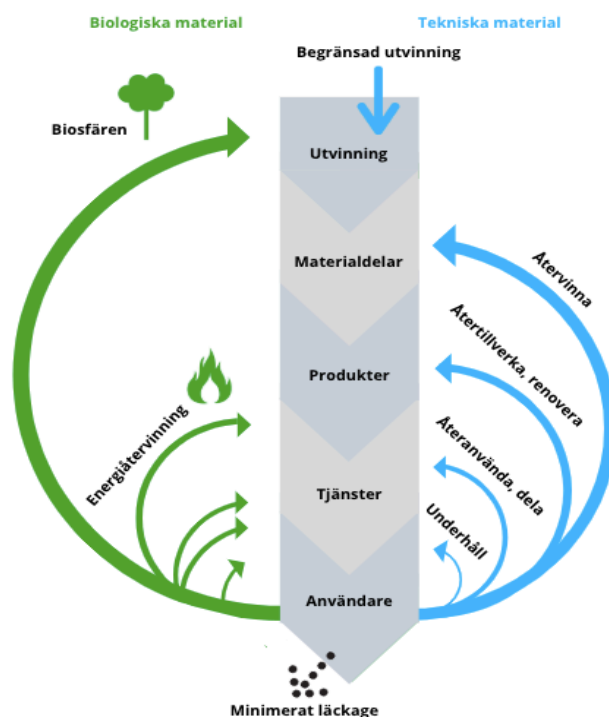
² EU-kommissionen. 2015. Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin.

³ Ellen MacArthur Foundation/McKinsey. 2015. Growth Within, a circular economy vision for a competitive Europe.

⁴ SOU 2017:22

⁵ <http://www.off2off.se/referenser/case/>

Resursflöden i en cirkulär ekonomi



Källa: Ellen MacArthur Foundation/McKinsey Översättning och bearbetning av Hållbarhetskommisionen

Upphandlingsprocessen är dock komplex och ska tillfredsställa kommunens behov av varor och tjänster, motverka osund konkurrens, leveranserna måste vara pålitliga och ekonomiskt hållbara. Det är därför lätt att fastna i traditioner och gamla rutiner. Att utmana både intern organisation och leverantörer i att bedöma behov, kvalitet och pris på nya sätt kan ta tid. Ett första steg kan exempelvis handla om att utveckla sin begreppsapparat, där begrepp som konsument, värdekedja, ägande, produkter och avfall bygger på en linjär ekonomisk modell medan begrepp som användare, värdecykel, funktion och resurs bygger på ett cirkulärekoniskt tänkande.

För en kommun kan det handla om att fundera över vilken funktion man behöver, istället för vilken produkt/tjänst, innan man inleder ett nytt upphandlingsförfarande. Det kan handla om att ställa mer långtgående krav på produkters livslängd eller garantitider, på en design eller materialval som underlättar återvinning, eller på att produkter innehåller någon procent återvunna material i syfte att underlätta omställning till mer hållbara affärsmodeller.⁶ Det kan handla om att se över affärsmodeller där ägande av produkter förändras till att man hyr in funktionsbaserade tjänster, eller där man utvecklar nya

⁶ Nordiska ministerrådet 2019, Cirkulær guide - Fællesnordisk vejledning til udvikling af "den cirkulære kommune" i Norden.

lösningar tillsammans med leverantörer. Genom att förflytta ägandet från kund till producent skapas ekonomiska incitament att förlänga livslängden på produkten, genom design, materialval och reparationer/underhåll, snarare än att sälja fler produkter. Därtill behöver kommunerna fråga sig om material eller produkter alltid måste vara nya, eller om det kan vara lämpligt att efterfråga second hand eller återbrukat material, givet att funktionskraven uppfylls. Ofta ställs krav på att produkter skall vara nyproducerade, när detta i själva verket inte alls är nödvändigt och direkt motverkar hållbarhetsprestandan i upphandlingen.

I dag upphandlar den offentliga sektorn varor och tjänster för cirka 700 miljarder kronor, vilket betyder att det offentliga har betydande påverkan på marknaden via sina inköp. Enligt en intervjustudie som Naturvårdsverket låtit göra visar det sig att kommuner inte i någon större utsträckning inkluderar kriterier om avfallsförebyggande i sina upphandlingar, trots att styrande dokument ställer krav på miljöanpassade inköp.⁷ Enligt studien är en förklaring att det saknas utbildning och verktyg i form av kriterier, för hur krav bör ställas. Tillväxtverket har tagit fram en enkel verktygslåda för cirkulära affärsmodeller, se bild nedan, som kan tjäna som en första vägledning, men eftersom cirkulär ekonomi ofta påverkar på systemnivå krävs ett genomgripande förhållningssätt.

En omställning till cirkulär upphandling ställer inte bara krav på kommunens upphandlare, utan även på politiker och beslutsfattare i kommunen. Cirkulär och mer resurseffektiv upphandling förutsätter planering, konsekvensanalys och uppföljning. Mer tid och fokus behöver läggas på den tidiga behovsanalysen, bättre utvärderings- och uppföljningsmodeller behöver utformas. Ibland förutsätter även cirkulära affärsmodeller nära samverkan mellan leverantör och användare för att fungera. Frågor om exempelvis hur kommunens arbetssätt ändras vid en övergång från egna fordon till att dela fordon i en bilpool förutsätter engagemang och prioritering även från kommunledningen.

⁷ Naturvårdsverket. 2016. Avfallsförebyggande kriterier vid offentlig upphandling – verktyg för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen.

Verktyslåda för cirkulära affärsmodeller

 ANVÄND FÖRNYBART	<ul style="list-style-type: none"> • Övergå till förnybar energi och biologiskt nedbrytbara material. • Bevara och återskapa fungerande ekosystem. • Återför återvunna biologiska resurser till biosfären.
 DELA	<ul style="list-style-type: none"> • Öka nyttjandegraden genom att dela tillgångar. • Förläng livslängd genom underhåll och design för hållbarhet och uppgradering etc. • Sälj funktion istället för produkt. • Återanvänd (t.ex. genom begagnatförsäljning).
 OPTIMERA	<ul style="list-style-type: none"> • Öka produktens prestanda/effektivitet. • Eliminera avfall i leverantörskedja och produktion. • Nyttja big data, automatisering, fjärravläsning- och styrning.
 SLUT CIRKELN	<ul style="list-style-type: none"> • Möjliggör uppgradering och modularitet genom design. • Återtillverka produkter och komponenter. • Återvinn material. • Återvinn biokemikalier från organiskt avfall.
 VIRTUALISERA	<ul style="list-style-type: none"> • Böcker, musik, möten, butiker, utbildning etc.
 BYT UT	<ul style="list-style-type: none"> • Använd avancerade material, nya teknologier, nya tjänster när miljönyttan motiverar.

Källa: Tillväxtverket, Ellen MacArthur Foundation/Mc Kinsey.

Det finns dock betydande inbyggda hinder mot en cirkulär ekonomi som i huvudsak bygger på att många miljökostnader inte har något pris på marknaden. I vissa fall bygger det på att regeringar subventionerar naturresursutvinning och primära industrier. De samlade råvarurelaterade subventionerna i världen, inklusive till energi och vatten, uppskattas uppgå till omkring 10 000 miljarder kronor årligen.⁸ Det är mer än en procent av hela världens BNP och bidrar till att hålla resurspriserna på en konstgjort låg nivå och gör återvunna råvaror relativt sett dyrare. Enligt forskning subventioneras fortfarande fossila bränslen med motsvarande 3000 - 6000 miljarder årligen globalt sett.⁹

Systemet påverkas också av internationella och nationella regleringar, som exempelvis EU:s avfallsdirektiv, som i sin tur påverkar svensk lagstiftning och kommunala avfallsplaner. Eftersom avfallsdirektivet bygger på en linjär logik, blir själva lagstiftningen ett hinder för materialflöden över gränserna för att möjliggöra återvinning. Dagens definitioner av vad som klassas som 'avfall' följer en linjär logik och blir därför styrande på ett felaktigt sätt. I en cirkulär ekonomi är dagens avfall morgondagens resurser. Därtill bidrar otillgänglig information och höga transaktionskostnader till att marknaden för återvunna material och begagnade produkter inte fungerar lika väl som marknaden för jungfruliga material och nya produkter.¹⁰

Den statliga utredningen om cirkulär ekonomi (SOU 2017:22) som leddes av Ola Alterå kom fram till att viktigaste hinder som utredningen kunnat identifiera mot ökad användning och återanvändning kan sammanfattas i följande punkter:

1. Prisrelationerna mellan att köpa nytt och att hyra, reparera eller köpa begagnat, premierar nyköp.

⁸ McKinsey Global Institute. 2011. Resource Revolution: Meeting the world's energy, materials, food and water needs.

⁹ Skovgard, van Asselt ed. The Politics of fossil fuel subsidies and their reform (2018)

¹⁰ SOU 2017:22 Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi

2. Efterfrågan på begagnade varor är begränsad på grund av preferenser för nya saker och nya modeller.
3. Reparationer och begagnathandel är tidskrävande för konsumenten.
4. Marknaderna för begagnade varor, reparationstjänster och hyra/delning hålls tillbaka bland annat av bristande regelverk och förtroenden.
5. Bristande genomslag för cirkulär design vid tillverkning av nya produkter.

Därtill påpekar flera branschföreträdare, enligt utredningen, att EU:s och Sveriges avfallsagstiftning i vissa fall hindrar och försvårar för cirkulära affärsmodeller inom begagnathandel, reparation och delning. Exempel på hinder är:

- att klädkedjor inte får samla in och återanvända eller återvinna kläder och textilier som blivit avfall,
- att företag hindras från att skicka produkter till andra länder för reparation och service eftersom handeln med trasiga produkter definieras som handel med avfall och därmed är hårt reglerad, och
- att begagnatförsäljare måste betala avfallsavgift för produkter som samlats in, men som inte kan säljas och därför måste lämnas som verksamhetsavfall.

Det tål att påpekas att reglerna i sig har lovvärda syften, nämligen att hindra illegal export och dumpning av avfall i länder med undermålig kontroll, men de kan likväl behöva anpassas för att avfall ska kunna omvandlas till nya resurser på ett mer kostnadseffektivt sätt.

Ett sätt att stimulera återanvändning är att offentliga aktörer i större utsträckning än i dag köper in begagnade produkter. Enligt Naturvårdsverket finns det dock betydande hinder som begränsar möjligheten för offentliga aktörer både att köpa in begagnade textilier, och att återanvända av textilier från den egna verksamheten.¹¹ Bland annat pekar verket på svårigheter att få fram information om begagnade textiliers beskaffenhet och kemikalieinnehåll. Naturvårdsverket menar att avsaknaden av en tydlig definition av vad som är begagnad textil kan vara problematisk för upphandlare som vill ha begagnade produkter eller återvinna material som ett så kallat tilldelningskriterium i upphandlingen. Å andra sidan kommer detta informationsflöde knappast att byggas upp om det inte efterfrågas och följs upp, exempelvis i offentliga upphandlingar. Därför är tidiga leverantördialoger viktiga för att inte fastna i nulägets möjligheter och hinder.

Offentlig upphandling och cirkulär ekonomi

Upphandlingslagstiftningen

Offentlig upphandling styrs av ett antal olika lagar som reglerar på vilket sätt det offentliga ska göra sina upphandlingar. I första hand styrs upphandlingar enligt reglerna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2016:1146) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), lagen (2016:1147) om

¹¹ Naturvårdsverket. 2016. Förslag om hantering av textilier – Redovisning av ett regeringsuppdrag.

upphandling av koncessioner (LUK), samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS). De olika lagarna tar sikte på olika typer av upphandlingar beroende på bland annat vem det är som gör inköpen och vad som köps in.

Det reformarbete regeringen genomfört på upphandlingsområdet under de senaste åren har tre huvudsakliga delar. Upphandlingslagstiftningen, inrättandet av Upphandlingsmyndigheten samt den nationella upphandlingsstrategin. Inom lagstiftningsområdet har fokus varit på att genomföra EU:s tre upphandlingsdirektiv och att få den nationella lagstiftningen på plats.

Enligt Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket gör det offentliga inköp för 801 miljarder (inkl moms) om året. Värdet av de inköp som omfattas av upphandlingslagarna uppskattas till 706 miljarder kronor (exkl moms), eller cirka 17 % av BNP.¹² År 2017 var 45 procent av Sveriges nationella upphandlingar styrda av upphandlingsdirektiven.¹³ Storleken på de kontraktbelopp, de så kallade tröskelvärdena, från och med vilka en upphandling skall offentliggöras inom hela EU fastställs i EU- direktiven. En översyn av den nationella lagstiftningen har skett i syfte att förenkla regelverket och att skapa mer flexibla bestämmelser för upphandlingar av sociala tjänster med mera.

Regeringen har även ökat möjligheterna för dialog och förhandlingar mellan myndigheter och leverantörer. Det har också införts ett nytt förfarande som tillåter att myndigheten och leverantören ingår ett innovationspartnerskap för att utveckla och köpa produkter som inte redan finns på marknaden, samt regler om dynamiska inköpssystem.

Utrymmet för att ställa krav på miljö och sociala hänsyn har blivit tydligare på många sätt i den nya lagen om offentlig upphandling (LOU) som också innehåller skyldigheter för upphandlande myndigheter att beakta sådana hänsyn i vissa fall. Reglerna kring vilka bevis som kan krävas av leverantörer förändras också. Den nya upphandlingslagstiftningen innehåller dessutom betydligt större möjligheter att ställa miljökrav sett i ett livscykelperspektiv inkluderande leverantörers organisatoriska miljöledningsarbete.

Några av de viktigaste nyheterna med koppling till hållbarhetsfrågor i den nu gällande upphandlingslagstiftningen är:

- Möjligheten att ställa miljökrav sett i en produkts hela livscykel, t.ex. hur råvaror har utvunnits, användningen av processkemikalier vid tillverkning av produkter och produkters energiprestanda vid drift.
- Hänvisning till miljöledningssystem som bevis för att en anbudsgivare har tillräcklig teknisk kapacitet för att fullgöra kontrakt.
- Användning av märkningar av olika slag som verifikat för uppfyllande av specifika krav under vissa förutsättningar, exempelvis att kriterierna i dessa märken är kopplat till föremålet för upphandling (anknytningskravet).

¹² Upphandlingsmyndigheten 2019:5

¹³ Upphandlingsmyndigheten 2018:2

- Upphandlande myndigheter och enheter ska anta det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska sedan utvärderas på någon av de tre utvärderingsgrunderna;
 1. Bästa förhållande mellan pris och kvalitet
 2. Kostnad
 3. Pris
- Användning av livscykelkostnadsberäkningar (LCC) i upphandlingsprocessen och där både interna och externa miljökostnader (externaliteter) kan ingå.

Upphandlingsstrategin

Som ett led i arbetet med att utveckla de offentliga upphandlingarna har regeringen tagit fram en nationell upphandlingsstrategi. Den innehåller tips och råd om hur upphandlande myndigheter och enheter kan arbeta för att utveckla sitt strategiska arbete med offentliga inköp. Strategin syftar bland annat till att göra innovationsupphandling till en naturlig del av de upphandlande myndigheternas verksamhetsutveckling. Strategin är ett led i regeringens arbete med att möjliggöra för de offentliga inköpen att bidra till Sveriges genomförande av FN:s Agenda 2030 för långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling, men även Sveriges politik för global utveckling.

I strategin presenteras förslag på konkreta åtgärder som kan vidtas i de upphandlande myndigheternas och enheternas organisationer. Utifrån detta övergripande mål har regeringen tagit fram sju inriktningsmål för upphandlingsstrategin:

- Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär.
- Effektiva offentliga inköp.
- En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens.
- En rättssäker offentlig upphandling.
- En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar.
- En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling.
- Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle.

EU och offentlig upphandling

EU kommissionen har tagit fram en rapport som redogör för goda exempel och vägledning kring offentlig upphandling som verktyg för att främja cirkulär ekonomi¹⁴.

Gröna offentliga upphandlingar definieras av EU som ”en process där offentliga myndigheter försöker anskaffa varor, tjänster och arbetar med minskad miljöpåverkan under hela deras livscykel jämfört med varor, tjänster och arbeten med samma primära funktion som annars skulle upphandlas¹⁵. Att anskaffa på ett miljövänligt sätt innebär att man tittar bortom de kortsiktiga behoven och överväger de långsiktiga effekterna av varje köp. Detta inkluderar att ifrågasätta om ett köp alls ska göras.

¹⁴ https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CP_European_Commission_Brochure_webversion_small.pdf

¹⁵ KOM (2008) s. 400 Offentlig upphandling för en bättre miljö

Enligt Kommissionen är cirkulär offentlig upphandling en strategi för grönare upphandlingar som erkänner den roll som offentliga myndigheter kan spela för att stödja övergången till en cirkulär ekonomi. Cirkulär upphandling kan definieras som processen genom vilken offentliga myndigheterna köper varor eller tjänster som försöker bidra till stängda energi- och materialslingor inom försörjningskedjor, samtidigt som de minimerar och i bästa fall undviker negativa miljöpåverkan och skapandet av avfall under hela deras livscykel.

EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi (2015) har etablerat ett konkret och ambitiöst handlingsprogram som hjälper till att "stänga cirkeln" för produktlivscyklar¹⁶. Planen innehåller åtgärder för att hålla resurserna i ekonomin och behålla värdet på dessa resurser, i syfte att bidra till att skapa en hållbar samhällsekonomi. Planen fastslår att offentlig upphandling är en viktig drivkraft i övergången mot cirkulär ekonomi och den anger flera åtgärder som Europeiska kommissionen kommer att vidta för att underlätta integrationen av principerna om cirkulär ekonomi.

Modeller

Det finns enligt EU-kommissionens vägledande dokument "Public Procurement for a Circular Economy – Good practice and guidance" tre 'nivåer' av modeller för att implementera cirkulär upphandling.¹⁷

Den första nivån är "systemnivå", som gäller de avtalsmässiga metoder som inköpsorganisationen i en myndighet kan använda för att säkerställa cirkularitet. Detta sträcker sig från leverantörsåtervinningsavtal, där leverantören returnerar produkten i slutet av sin livslängd för att återanvända, omtillverka eller återvinna den, till produktservicesystem, där kontraktet tillhandahåller både tjänster och produkter.

Åtgärder på systemnivå:

- Produkt service system (PSS)
- Offentlig-privat samverkan (OPS)
- Samarbete med andra organisationer för återvinning och återanvändning
- Uthyrning/utlåning
- Leverantörers återvinningsystem som inkluderar återvinning, återanvändning, reovering och återtillverkning

Den andra nivån är leverantörsnivån. Den nivån beskriver hur leverantörer kan bygga upp cirkularitet i sina egna system och processer för att säkerställa att produkterna och tjänsterna de tillhandahåller kan möta kriterierna för cirkulär offentlig upphandling.

Åtgärder på leverantörsnivå:

- Leverantörers egna återvinningsystem
- Design för demontering
- Reparationsmöjligheter av standardprodukter
- Extern återanvändning eller försäljning av produkter

¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_sv

¹⁷ https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf

- Intern återanvändning av produkter

Den tredje nivån är produktnivån, som fokuserar enbart på de produkter som leverantörer till myndigheter själva kan köpa längre ner i leveranskedjan. Det är viktigt när man utför cirkulär upphandling att både leverantörssystemen och de produkttekniska specifikationerna tas i beaktande.

Åtgärder på produktnivå:

- Att material i produkter kan identifieras
- Att produkter kan plockas isär efter användning
- Att material kan återvinnas
- Resurseffektivitet och ägarskap av totalkostnaden
- Återvunna material

Hållbarhetskommissionen anser dock att detta vägledande dokument har ett för ensidigt fokus på återvinning, på alla tre nivåer, vilket även gäller Naturvårdsverket nedan. Materialval och användarfas måste också vägas in i en modell för cirkulär ekonomi om den ska vara riktigt hållbar.

Utvecklingsmöjligheter för cirkulär upphandling

Naturvårdsverket har utarbetat ett underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan som innehåller åtgärder som Hållbarhetskommissionen ser det som relevant att lyfta fram¹⁸. I underlaget framhålls behovet av att finna olika vägar för att undanröja hinder för offentliga aktörer att ställa krav på återanvändning och materialåtervinning i offentliga inköp av t.ex. textilier, möbler och IT- utrustning. Naturvårdsverket pekar på några problem som finns inom återvinningsområdet:

- Otillräckliga incitament för att byta ut den fossila råvaran (för plaståtervinning)
- Saknade förutsättningar för ökad återvinning
- Informationsbrist och olika mycket kunskap hos olika aktörer

Underlaget ger några exempel på styrmedel som kan överbrygga problemen:

- Återvinningscertifikat: För att öka efterfrågan på återvunnet och biobaserat material och bygga ut en marknad för dessa finns en möjlighet att införa någon form av återvinningscertifikat. Dessa kan vara utformade på olika sätt, men innebär ofta en slags kvotplikt för aktörer som då blir skyldiga att använda en viss mängd återvunnet material i sina produkter. Sådana certifikat ökar sannolikt efterfrågan på återvunnet material.
- Upphandlingskrav: Vill man öka efterfrågan i en mindre skala kan man börja med att ställa speciella krav vid upphandling i offentlig sektor. Förslagsvis då som tilldelningskriterier eller som tillkommande kontraktsvillkor. Dessa krav kan utformas så att man dels designar produkter med mer återvunnet eller biobaserat material och

¹⁸ Naturvårdsverket (2019) Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan.

dels ser till att produkterna är möjliga att återvinna i slutfasen. Ett sådant förfarande skulle kunna skapa nischmarknader och inkludera miljöaspekter i företags beslutsfattande kring investeringar. En annan bra metod kan vara att skapa incitament via bonus under avtalet om man uppnår detta.

Från linjärt till cirkulärt i textilindustrin

Textil- och mode är bland världens mest förorenande och klimatpåverkande branscher. En stor enskild anledning är den enorma skalan, där produktionen av olika textilfibrer utgör 79 miljoner ton per år.¹⁹ För att minska textilindustrins miljöpåverkan behövs flera olika typer av insatser. Minskad användning av skadliga kemikalier, ändrade konsumtionsmönster och mindre miljöskadliga transporter är några exempel på hållbarhetsutmaningar som branschen behöver adressera.

Textilt avfall består av en mängd olika material och materialblandningar och efter användning är textilierna ofta slitna, skadade, smutsiga och/eller kontaminerade. RISE menar i sin nyligen släppta rapport *Mot en textil cirkulär ekonomi – Resumé av forskningsläget*²⁰ att ett resurseffektivt återvinningssystem kommer att behöva tillgång till en bred palett av återvinningstekniker, mekaniska såväl som kemiska, för att bevara högsta möjliga materialvärde. Dessutom kommer material att behöva flöda mellan olika industrier, där vissa typer av textilavfall har ett större värde som råvara för produktion av andra materialtyper än ny textil.

Därtill behövs en mer effektiv insamling och sortering, då dagens situation innebär att praktiskt taget all insamling av textil drivs ekonomiskt av återbruk. Men av det insamlade materialet återanvänds bara 10–20 % av de mest värdefulla produkterna medan resterande material inte återvinns alls eller på ett mycket resursslösande sätt. Ett framtida system kommer att behöva samla in mycket större volymer av postkonsumenttextil. Dessa volymer behöver även sorteras på ett mer effektivt och materialspecifikt sätt, i linje med ett branschöverskridande, resurseffektivt system, än vad som är fallet i dagens manuella sortering.

Koldioxidavtrycket för den svenska klädkonsumtionen är cirka 330 kg CO₂-ekvivalenter per person. Även om detta bara står för 3% av det totala koldioxidavtrycket för en genomsnittlig svensk måste klimatpåverkan från kläder minskas till i princip noll i ett framtida hållbart scenario. Nya och uppdaterade livscykelanalyser, räknat för all svensk klädkonsumtion, visar en tydlig bild av vilka förändringar som behövs. Att förlänga den aktiva livslängden för ett plagg med två, det vill säga att använda plagget i dess ursprungligen avsedda form dubbelt så många gånger jämfört med genomsnittet, minskar klimatpåverkan med 49%. Till exempel, en t-shirt används i genomsnitt 30 gånger och tvättas 15 gånger. Om denna t-shirt istället används 60 gånger kan klimatpåverkan halveras.²¹

¹⁹ RISE 2019:104

²⁰ RISE 2019:104

²¹ <http://mistrafuturefashion.com/wp-content/uploads/2019/08/G.Sandin-Environmental-assessment-of-Swedish-clothing-consumption.MistraFutureFashionReport-2019.05.pdf>

Ett annat exempel på produktionsrelaterad åtgärd är att byta material, t ex från törstig bomull till viskos från träråvara. För en bomullströja kan detta ge betydande vinster när det gäller vattenbristpåverkan, vilket är en annan negativ miljöeffekt vid textilframställan.

I en rapport från PlanMiljo och IVL Svenska Miljöinstitutet uppskattar forskarna de ekonomiska, miljömässiga och sociala effekterna av följande tre utvalda styrverktyg:

- En lönesubvention som öronmärks för företag som förlänger den aktiva livslängden för textilier
- En inkubator / 'hub' som hjälper företag att starta eller övergå till mer cirkulära modeller
- Uppstart / övergångsfond för affärsmodeller / initiativ som förlänger textilernas aktiva livslängd

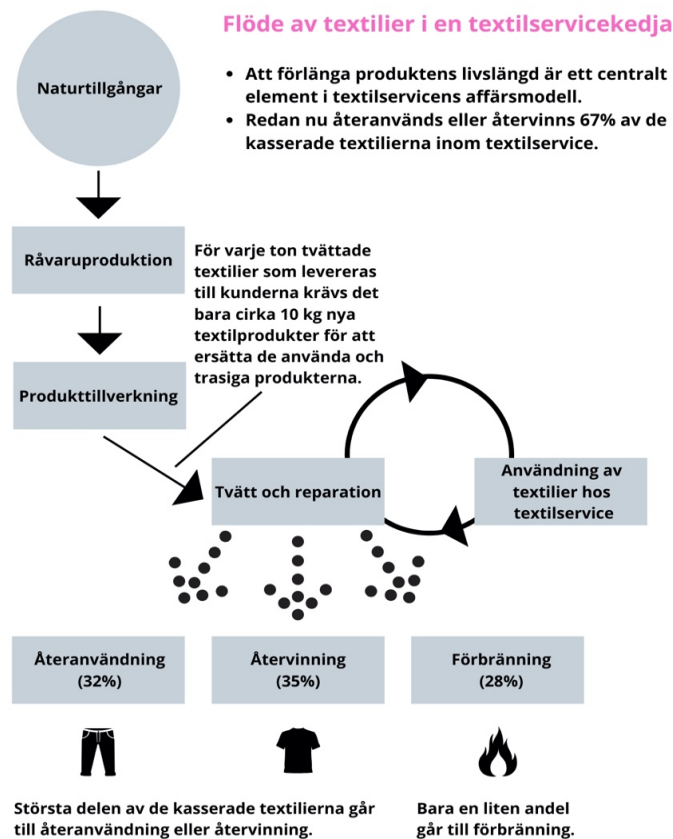
Analysen fann att alla tre åtgärderna skulle vara relativt enkla att genomföra och politiskt acceptabla eftersom de har likheter med åtgärder som redan finns i svensk politik, men utan särskild tonvikt på textilsektorn eller öronmärkt för gröna affärsmodeller.²²

Sverige är ett land som ligger i framkant när det gäller textil och mode, vilket också återspeglas i forskningen, där flera forskningsprojekt pågår exempelvis inom återvinning av textil. Diskussioner pågår också om olika styrmedel för att stimulera fram ett mer cirkulärt system, men vi lämnar detta därefter i vår studie.

Innan det finns fullt ut fungerande system kan överflyttning av ansvaret för kläders livslängd och hållbarhet på producenter vara ett steg på vägen. Det finns ett antal studier som pekar på att företag som tillhandahåller textil som tjänst också har jämförelsevis lägre miljöpåverkan per kilo textil än traditionell inköpsmodell.²³

²² Mistra Future Fashion 2019, Policies supporting reuse, collective use and prolonged life-time of textiles

²³ ETSA, Southern Denmark University. Professional laundry service or On Premise Laundry (OPL) and home washing – What is more sustainable?, Executive summary ÅF (2017)



Källa: Jfr ETSA (European Textile Services Association, Southern Denmark University SDU)

Sammanfattning

Betydelsen av att använda upphandling som drivkraft för att uppnå hållbarhetsmål i allmänhet och för att ställa om till mer cirkulära resursflöden i synnerhet betonas allt mer. Av litteraturstudien framgår hur både företag, myndigheter och forskning lyfter upphandlingen till en strategisk nivå och allt tydligare kopplar ihop upphandlingen med sitt strategiska hållbarhetsarbete.

Hållbarhetskommissionen ser cirkulär ekonomi som ett bra redskap att utveckla den interna upphandlingsprocessen då den som lyfter cirkulär ekonomi som ett mål tvingas att tänka på hela processen. Den som vill lägga om sin verksamhet i en mer cirkulär ekonomisk riktning behöver lägga mer tid tidigt i sin process för att noggrant inventera sina verkliga behov, vilket i sin tur kan fungera som en inventering av de tillgångar man faktiskt har. Processen ställer naturligt frågan om vilka funktioner som organisationen behöver och hur det kan lösas på det mest resurseffektiva sättet över en livscykel, snarare än vilka saker man behöver där avtalet har löpt ut, och vilka nya krav man kan ställa på produkten.

Intervjustudie

Hållbarhetskommisionen har intervjuat 12 tjänstepersoner i fem kommuner som på olika sätt är involverade i kommunens anskaffningsprocess eller strategiska hållbarhetsarbete. Frågorna har varit av orienterande karaktär där tjänstepersonens roll och kommunens organisering av upphandlingsprocessen har kartlagts i syfte att identifiera eventuella likheter och skillnader som kan vara av betydelse för slutanalysen. Därefter har frågorna övergått till personens roll i en strategisk upphandlingsprocess och hur denne tar hänsyn till hållbarhetsaspekter i sitt arbete i allmänhet, vilka styrdokument som vägleder hen och huruvida kommunen väger in cirkulär ekonomi i sin process i synnerhet. Därefter har mer specifika frågor ställts om behovsanalysen gällande arbetskläder och vad som påverkar den och varför.

Organisation

Hållbarhetskommisionen kan konstatera att de flesta kommuner är någorlunda lika när det gäller ansvarsfördelningen i processen. Verksamhetsansvariga är ansvariga för behovsanalysen, medan den upphandlande funktionen oftast har en stödjande och rådgivande roll och har som uppgift att samordna kommunens behov och genomföra själva upphandlingen. Sedan kan upphandlingsfunktionen vara olika stor beroende på kommunens storlek och om de har en upphandlingsverksamhet i samverkan med en eller flera andra kommuner och därigenom blir också graden av detaljkunskap om det specifika området varierande.

Upphandlarna är de som håller ihop processen, men respondenterna i undersökningen upplever att de har svaga mandat, särskilt när det handlar om att höja kraven eller när det handlar om att pröva nya upphandlingsmodeller.

"Det är svårast att få förvaltningarna med sig."

Varför?

"Det handlar nog om tid." (upphandlare C-kommun)

"De som nyttjar avtalen måste vara med i kravställandet. Den tiden finns inte riktigt. Det är viktigt att man tar sig den tiden." (upphandlare B-kommun)

"Det saknas kompetens kring frågorna. Vi brukar erbjuda utbildning till förvaltningarna en gång per halvår ungefär, men cheferna prioriterar bort det." (upphandlare A-kommun)

"Man måste våga vara auktoriteter som chefer och ledare och orka hålla ide regler och riktlinjer som man har."

Varför sker inte det tror du?

"Jag tror det är konsensuskulturen. Men det är inte tydligt vem som dömer av."

"Man (förvaltningarna) har inte förstått att man gör avtalet i upphandlingskedet" (upphandlare C-kommun)

Politikerna är ansvariga för kommunens strategiska utveckling och har ett övergripande ansvar för all kommunal verksamhet och dess budget. I kommunala sammanhang brukar man tala om att politikerna beslutar om *VAD* som ska uppnås, medan tjänstemannaorganisationen beslutar om *HUR* det ska gå till. Gränsdragningen är dock inte alltid tydlig mellan vad och hur, särskilt inte när mål skär på tvären genom organisationen och kräver tvärsektoriella ansvarstaganden.

Undersökningens respondenter pekar på att kortsiktig budgetdisciplin oftast går före det som är långsiktigt ekonomiskt hållbart. Samordnade större upphandlingar kan exempelvis ge ekonomiska fördelar för kommunen som helhet, men i vår undersökning gavs exempel på hur en förvaltning fick ett avtal till mycket lägre kostnad än tidigare, medan för den andra blev det något dyrare, vilket fick den förvaltning som fick högre kostnader att vara mycket missnöjd med upphandlingen. Med en tydligare styrning hade resurser kunnat omfördelas på ett mer rättvist sätt och därigenom hade alla kunnat få värdet av samverkan. Respondenten beskrev det som en inbyggd suboptimering av kommunens gemensamma resurser.

Utifrån intervjustudien verkar politiken ha en diffus roll i att styra kommunens anskaffningsverksamhet. Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen beslutar i de flesta fallen bara om styrdokument och policys och har sällan en direkt funktion vare sig i att besluta om kravnivåer eller att döma av i målkonflikter. De politiker vi intervjuade hade dålig kunskap om hur mycket deras kommuner lade på inköp och anskaffning per år, vilket sannolikt beror på att uppföljningen och redovisningen fokuserar på andra saker. Här ser Hållbarhetskommissionen en utvecklingspotential. Bland de kommuner vi intervjuat finns dock exempel på kommuner där politiken har en funktion, antingen som ansvarig nämnd för upphandlingsverksamheten, eller för att fatta beslut om själva upphandlingsdokumenten.

Så här beskriver en upphandlare politikernas roll i sin kommun:

”Politiken fastställer våra upphandlingsdokument över direktupphandlingsgränsen.”

Tycker du att det är bra eller dåligt?

” Jag tycker att det är bra att politiken finns med i diskussionen om vilka krav vi ställer. Det har ett värde för då får man en acceptans och en viljeinriktning från politiken.”

I denna kommun finns också en struktur för hur inköpen ska följas upp, vilket är ett område som behöver utvecklas. Intervjuerna visar att det finns en stor efterfrågan på att lyfta upphandlingens strategiska funktion och att den politiska styrningen behöver utvecklas. Oberoende av funktion har vi fått liknande svar när det gäller kunskapen och engagemanget

från politiskt håll och särskilt kritiska är man i de kommuner där politiken bara fastställer styrdokument;

"Det politiska engagemanget är för lågt." (upphandlare C-kommun)

"Tydligare politiska beslut skulle ge en tydligare legitimitet. Det är det här politiken vill..." (avropare B-kommun)

"Jag har inte märkt av något större intresse från politiken" (miljöstrateg B-kommun)

"Om cheferna ska våga måste det finnas en politisk signal om att de ska våga." (hållbarhetsutvecklare C-kommun)

"Det finns en propå från politiken med en verksamhet som är mer politiskt styrd, men vi vet inte riktigt hur ännu." (upphandlare A-kommun)

"Vi har inget mandat att besluta om sådana miljökrav som skulle innebära högre kostnader exempelvis."

Vem har det mandatet?

"Kommunstyrelsen"

Får de ta det beslutet?

"Nä, det är en brist. Vi behöver kunna lämna över till någon att fatta sådana beslut." (upphandlare A-kommun)

Var ligger politikernas intresse?

"Man är bara intresserad av det som är kostnadsdrivande."

(Hållbarhetskoordinator A-kommun)

"Den kommunala budgetprocessen är en utmaning. Vi lever kvar i årscyklar i kommunen. Det ställer till det när vi arbetar med samhällsnytta på lång sikt. Man behöver se det i 10-års cykler". (hållbarhetsutvecklare C-kommun)

Hållbarhetskommisionen noterar att det finns en genomgående önskan om mer samverkan mellan kommunerna, både från de stora och de små. Beställarnätverk och nätverk för att utveckla cirkulär ekonomi är mycket uppskattade.

"Vi har en arbetsgrupp för cirkulär ekonomi i vår region där vi lyfter alla aspekter av cirkulär ekonomi. Där hittade vi Örebro kommun som exempel för arbetskläder. Vi behöver gå samman mera och samverka bättre så att vi kan utveckla gemensamma krav." (Hållbarhetskoordinator A-kommun)

"SKLs nätverk för strategiska inköp är bra." (upphandlare B-kommun)

”Omställningen går inte tillräckligt fort. Det handlar om resurssättning. Vi behöver utveckla samarbetet mellan miljöstrategier och upphandlande verksamheten och samverka mer över kommungränserna.” (miljö- och klimatstrateg A-kommun)

*”Det finns en stor nytta av att samverka över kommungränserna.”
(upphandlare A-kommun)*

SKL Kommentus Inköpscentral, SKI, har också en viktig roll, särskilt för de mindre kommunerna som har en liten upphandlingsorganisation. Två av fem kommuner avropar sina arbetskläder på SKI:s ramavtal, båda är mindre. Hållbarhetskommissionen bedömer också att SKI har en viktig roll i att gå före och visa vad som är möjligt, både när det gäller behovsanalys, hållbarhetskrav och uppföljning.

”Vi avropar via SKL Kommentus avtal när vi bedömer att vi inte kan göra det bättre själva.” (upphandlare C-kommun)

*”Vi avropar SKL Kommentus avtal, men har också särskilda avtal på orten, för att ibland vill man prova kläderna och ibland behöver man nya kläder fort.”
(avropare C-kommun)*

Styrdokument

Hållbarhetskommissionen noterar att olika kommuner har kommit olika långt vad gäller styrdokument. Alla har någon form av upphandlingspolicy och någon form av hållbarhets- eller miljömål, samt självklart ett mål- och budgetdokument. Respondenterna tycker dock att de ofta är för vaga för att vara till riktig hjälp. De kommuner som har tydliga processtöd och riktlinjer är nöjdare med hur den egna upphandlingsverksamheten fungerar. Ingen kommun har dock några tydliga riktlinjer eller policys gällande cirkulär ekonomi enligt respondenterna, vilket förvånar Hållbarhetskommissionen då två av kommunerna utåt sett profilerar sig inom cirkulär ekonomi och lyfts fram som goda exempel av andra. Hållbarhetskommissionen noterar dock att det finns skrivningar i styrdokumentet som har cirkuläreconomiska inslag, så som att fasa ut farliga kemikalier ur kretsloppet, avfallsreducerande mål och livscykelanalyser.

”Vi har en upphandlingspolicy, men inga särskilda skrivningar om cirkulär ekonomi i styrdokumentet. Det viktigaste för mig är vårt kvalitetsledningssystem för upphandling och ledningens riktlinjer.”

Men ändå profilerar ni er inom cirkulär ekonomi, hur går det ihop?

”Det vi har i vår kommun är att vi har en medvetenhet. Vi var tidigt ute i att väva in cirkulära aspekter, men vi har inte kommit så långt i den löpande varuförsörjningen. Vi har kommit längre när det gäller nybyggnation.”

Varför just nybyggnation?

”I nybyggnation är det lättare att hantera helheter.” (upphandlare C-kommun)

”Vi har riktlinjer för hur behovs- och marknadsanalysen ska gå till. Där tar vi avstamp i avroparnas behov och stämmer av dem mot marknaden för att utmana både avroparna och den interna organisationen. Vi har en tanke om att vissa produkter ska bestå av återvunna material, men vi får försöka prioritera utifrån vad som gör störst skillnad.” (upphandlare A-kommun)

”Vi har precis tagit ett program för hållbarhet, med fem övergripande områden, där hållbar produktion och konsumtion är ett. Men det krävs tydligare politiska beslut.” (hållbarhetsutvecklare C-kommun)

Hållbarhetskommissionen noterar att tjänstepersonerna efterfrågar mer stöd i processen och mer tydlighet från politiker och ledande chefer i kommunen. Tjänstepersonerna är kunniga om målen i de styrdokument som finns, som de berörs av, och det finns en tydlig röd tråd från avropare, till miljöstrateg och upphandlare om vad som är prioriterat. Frustrationen ligger i när målen uppfattas för vaga eller allmängiltiga, för svåra att följa upp, eller när ambitionen är för låg.

”Stadens miljöprogram är lite luddigt. Det skulle kunna vara lite lättare för oss att använda.” (hållbarhetskoordinator A-kommun)

Hur arbetar kommunen med upphandling som strategiskt verktyg i omställningen till ett hållbart samhälle, enligt dig?

”Nu är jag hård, men inte alls. Man är för feg och lägstanivån är för låg. Det var länge sen vi hade styrande dokument som prioriterade hållbarhet” (hållbarhetsutvecklare C-kommun)

”Upphandlingspolicyn består mest av en massa tyckande. Det tar mycket energi och blir missuppfattningar utan policys. Vi har till exempel ingen tydlig policy vad gäller arbetskläder och kommunen borde ta fram ett CSR-dokument.” (upphandlare A-kommun)

”Vi har ingenting om cirkulär ekonomi (i miljömålsdokumentet), bara mål kopplat till avfallshantering, men det ska med när vi reviderar hållbarhetspolicyn/miljömålen.

Vi har mål kopplade till Upphandlingsmyndighetens krav på avancerad eller spjutspetsnivå, men vi funderar på att ändra det. Det är för svårt att följa upp, vi får in för få anbud och verksamheterna har andra krav.” (hållbarhetsstrateg A-kommun)

”Inköp och upphandling är väldigt viktigt för omställningen. Vi behöver jobba med ”tänket” – hur man konsumerar hållbart. Man behöver tänka till innan man gör inköp; återanvänd först, köp nytt sen.

Vi har exempelvis avtal för att köpa begagnade möbler. Vi skulle behöva få med livscykelperspektivet i upphandlingspolicyn och som sedan kan förtydligas i hållbarhetspolicyn.

*Det är så många som gör inköp så det vore bra med ett politiskt beslut.”
(Hållbarhetsstrateg B-kommun)*

”Vi har inte något riktigt stöd i dialogen med leverantörerna. När de vill att vi ska skicka med vår miljöpolicy inom området, så har vi ingen sådan.”

Vad skulle en sådan behöva innehålla enligt dig?

”Nivå på kraven. Så här vill vi att ni förhåller er till miljöfrågorna när ni upphandlar och då inte nödvändigtvis Upphandlingsmyndighetens lägsta krav, utan exempelvis att avfall ska sorteras och redovisas. Vi vill kunna ge pluspoäng till dem som exempelvis har en fossilfri fordonsflotta.” (Avropare B-kommun)

Hållbarhetskommissionens slutsatser om kommunal organisation och styrning

Undersökningen visar att den politiska styrningen av processen behöver utvecklas för att ge organisationen bättre stöd kring prioriteringar och avvägningar. Vi bedömer att ett enkelt steg för att höja intresset och kunskapsnivån kan vara att låta en politisk gruppering kopplat till kommunstyrelsen fatta beslut om upphandlingsunderlag över ett visst belopp, och i särskilt strategiska och tvärsektoriella frågor som kan få budgetpåverkande effekter. Denna gruppering kan också få ansvaret att utveckla nödvändiga styrdokument och följa upp avtalsefterlevnad, inköpens miljöpåverkan och liknande. Kommunfullmäktige borde också få en årlig uppföljning av kommunens upphandlingsverksamhet som redovisar omfattningen och inkludera en så kallad spend-analys. Upphandlingsmyndigheten håller på att utveckla ett verktyg för miljöspend-analys som också kommunerna borde ha stor nytta av.

Process och externa stödfunktioner

För att upphandling ska kunna användas som ett strategiskt redskap i kommunens omställningsarbete behöver kommunerna fokusera på att utveckla sin interna process och bli mer mogna som inköpare. Hållbarhetskommissionen noterar en viss självkritik bland respondenterna och en medvetenhet om att man har ett internt arbete att göra.

”Ibland går vi för fort fram. Vi behöver säkerställa att vi som beställare blir mogna. Det kan handla om rutiner för reklamationer och återanskaffning och om att smalna av sortimentet exempelvis.” (upphandlare A-kommun)

”Förberedelsetiden är jätteviktig. Om du delar in upphandlingsprocessen i 100 delar ska förberedelsetiden vara 70 - 75 %.”

Är det så hos er?

”I dessa dagar kanske vi ligger på 40 % och det bygger på att vi (upphandlingsfunktionen) har koll på när avtalen löper ut och börjar i tid, men vi har inte koll på alla avtal.”

Varför ser det ut så? Är det brist på tid, eller brist på framförhållning?

”Det är nog brist på framförhållning egentligen.” (upphandlare C-kommun)

”Det finns ett engagemang från flera olika håll, men det är svårt att utforma hållbara krav.”

Varför?

”Både för att det kan vara svårt att följa upp, eller att allt för höga krav ger för få anbud.” (upphandlare A-kommun)

”Vi skulle behöva hitta någon ekonomimodell som fungerar för hållbarhetsfrågorna. Här skulle det behövas lite brainstorming.” (upphandlare A-kommun)

”Vi behöver bli bättre på att göra spend-analyser. Då kan vi sätta mål exempelvis på att minska våra totala inköpskostnader och vi behöver visualisera våra mål så att de blir lättare att förstå.” (upphandlare A-kommun)

Därtill behöver staten säkerställa att alla kommuner har någorlunda likvärdiga förutsättningar att följa de lagar som riksdagen stiftat. Samtliga respondenter i undersökningen pekar på Upphandlingsmyndighetens centrala funktion för att stödja kommunerna med lathundar, råd, uppdaterade kravkataloger och därtill kopplade uppföljningsinstrument så som LCA-analyser, spend-analyser och så vidare.

Många återkom till att man inte vet hur man ska få med cirkulär ekonomi i sitt förfrågningsunderlag, hur ska man tänka, hur ska man utvärdera och följa upp? Vi noterar att viljan och medveten finns, men att man famlar kring hur man ska gå till väga i praktiken. Somliga tycker dessutom att staten borde vara mycket tydligare i sin styrning av kommunerna och efterfrågar fler tvingande lagar. Vi noterar att denna syn är mer framträdande hos de tjänstepersoner som också varit mest kritiska till den lokala politikens engagemang, men att staten måste hjälpa och stötta kommunerna är en allmän hållning.

”Svårt att få tydliga svar från Upphandlingsmyndigheten. De hänvisar bara till lagtexten, men den kan jag själv läsa. Jag behöver hjälp med att tolka lagtexten.” (upphandlare C-kommun)

”Jag tycker att LOU är bra, men är ganska svår att förhålla sig till ibland. Vi vill gärna premiera lokala företag på orten ibland av praktiska skäl. Det kan exempelvis handla om däck, där räddningstjänsten måste ha ett däck på en gång, medan andra kan vänta lite. Eller om vi har krav på oss att ha 15 minuters inställetid vid elavbrott, då kan vi inte ha en entreprenör som har inställetid på 48 h. Får vi specificera så hårt?” (avropare B-kommun)

”Vi har krav på Livscykelanalyser i programmet, men vi gör inte sådana i någon större omfattning. Men det är så idiotiskt att alla organisationer ska sitta och göra sådana här själva. Det skulle behövas en LCA per produktgrupp så att man har något att jämföra med.”

Vem ska göra allt det här?

”Upphandlingsmyndigheten måste ta ansvar för det. Det är en jätteutmaning för små organisationer.”

”Upphandlingsmyndigheten är viktig. De behöver uppdatera hållbarhetskraven snabbare och göra dem lättare att följa upp. Vi behöver bättre verktyg. Upphandlingsmyndigheten håller på och utvecklar en miljöspend-analys. Det är bra.” (hållbarhetskoordinator A-kommun)

”Det blir för mycket fritt valt arbete i kommunen. Personer som är kunniga och intresserade – där kanske det blir något.”

Vad behövs för att ändra på detta, enligt dig?

”Regelverk är superviktigt! Forskning visar att det som fungerar är regler och lagar. Lagar och förbud behövs för att förändra. Hela politiken bygger på att vi ska kunna välja, men här borde vi inte kunna välja. Det är för mycket morötter och för lite piskor. Kolla vad som händer med utsortering av matavfall. Först var det snudd på omöjligt, sedan ändrades lagen och då gick det helt plötsligt.” (hållbarhetsutvecklare C-kommun)

De mindre kommunerna återkom ofta till deras begränsade personella resurser när det gäller att upprätthålla den kunskap och bredd som krävs för att hänga med i utvecklingen. Idag försöker kommunerna lösa detta genom att gå samman och samverka med andra kommuner, eller genom att haka på större upphandlande organisationer som de större kommunerna har eller SKL Kommentus ramavtal. Samordning och samverkan mellan kommuner är en nyckel, men även det kräver tid och resurser.

”Det behövs riktlinjer från Upphandlingsmyndigheten. En liten kommun har svårt att gå i bräsch. Större upphandlande myndigheter har helt andra resurser. Det är viktigt att vara med i en större kritisk massa. Kanske olika regioner kan fundera över varuförsörjningen?” (upphandlare B-kommun)

Samtidigt upplever de små kommunerna att staten inte riktigt tar hänsyn till dem när de utformar olika former av riktade statsbidrag eller stimulansmedel.

”De statliga stöden är inte gjorda för små kommuner. Vi vill ha fler generella statsbidrag. När det utlyses riktade stöd exempelvis via Naturvårdsverket lyckas inte ens små kommuner vara med och söka. Vi måste vara generalister, men får inte tid att sätta oss in i frågan, så att vi kan skriva en vettig ansökan. Gapet har blivit så stort mellan de kommuner som ligger i framkant och oss andra, så att när vi blir inbjudna för att ta del av goda exempel får jag bara dåligt samvete.” (hållbarhetsutvecklare C-kommun)

Hållbarhetskommisionens analys och rekommendation

Kommuner behöver styra över mer tid till tidiga skeden för att kunna göra grundliga behovsanalys och för att ge utrymme för dialoger och eventuella funktionsupphandlingar

och innovationer. Staten ger stöd via Upphandlingsmyndigheten, men då ofta om hur själva förfrågningsunderlaget kan utformas. Med en svag behovsanalys, eller vid tidsnöd, tenderar förfrågningsunderlaget att bli "copy/paste" av andras förfrågningsunderlag, eller en lista av skall-krav som kan upplevas som irrelevanta av leverantörerna. Detta är ingenting nytt men verkar ändå svårt att få till i praktiken.

Hållbarhetskommisionen bedömer att svaret kan finnas på den politiska nivån i kommunerna. Kommunstyrelsen behöver ta ett tydligare grepp om hur kommunens varu- och tjänsteförsörjning kan ske på ett mer hållbart och långsiktigt sätt och säkerställa att processtöd, styrdokument och uppföljning hänger ihop och styr mot de politiskt satta målen. Vår bedömning är att många tjänstepersoner lämnas ensamma och utan förändringsmandat att hantera denna komplexa process, vilket inte är tillfredställande.

De kommuner som lägger tid på sin tidiga process involverar fler parametrar, tar sig tiden att både utvärdera tidigare leverantör och har leverantörsdialog för att kunna göra en god marknadsanalys innan själva upphandlingsdokumentet och kravnivån fastställs. I intervjuerna ger dessa kommunrepresentanter mer nyanserade svar kring sina avvägningar både från avropare och upphandlare och svaren är mer samstämmiga.

Tids- och kunskapsbrist är den samfälliga förklaringen till varför processen brister, särskilt i de små kommunerna. Hållbarhetskommisionen bedömer att det som uppfattas som tidsbrist snarare är brist på framförhållning och tydlig styrning, vilket också bekräftats av respondenterna.

Hållbarhetskommisionen uppfattar att de intervjuade tjänstepersonerna har uppskattat att vi lyfter frågorna kring ledning och styrning av upphandlings-/inköpsprocessen. Många upplever att politikernas intresse för upphandlingens potentiella strategiska nytta är för lågt och att styrningen många gånger därför blir för vag. Kunskapen om cirkulär ekonomi är svag och många önskade mer kunskap om hur man kan få in resurseffektivitet i sin upphandlingsprocess på ett mer systematiserat sätt. Det ord som många återkom till är att det handlar om att få till "ett nytt tänk" i organisationen.

Hållbarhetskommisionen bedömer att det är centralt att få med ekonomistyrningen i kommunerna i ett sådant arbete så att mer långsiktiga kostnadsanalyser fungerar ihop med kommunens redovisnings- och budgetregler, vilket de inte verkar göra idag. Framför allt finns det ett behov av längre ekonomiska planeringshorisonter än de normala med ettårsbudgetar och treårsplaner.

Hållbarhetskommisionen ser cirkulär ekonomi som ett bra redskap att utveckla den interna upphandlingsprocessen då den som lyfter cirkulär ekonomi som ett mål tvingas att tänka på hela processen. Den som vill lägga om sin verksamhet i en mer cirkulär ekonomisk riktning behöver lägga mer tid tidigt i sin process för att noggrant inventera sina verkliga behov, vilket i sin tur kan fungera som en inventering av de tillgångar man faktiskt har. Processen ställer naturligt frågan om vilka funktioner som organisationen behöver och hur det kan

lösas på det mest resurseffektiva sättet över en livscykel, snarare än vilka saker man behöver där avtalet har löpt ut, och vilka nya krav man kan ställa på produkten.

Alla kommuner i studien hade funderat en del kring funktionsupphandling, men man har bara använt upphandlingsformen i ett fåtal fall. I fallet arbetskläder var det vanligast att man köpte in kläderna och sedan kunde tvättlösningarna variera lite beroende på organisationens egna önskemål. En kommun som nyligen upphandlat arbetskläder hade haft en riktigt bra process, där man hade övervägt olika leverantörlösningar och olika nivåer på krav vad gäller återvunna material och huruvida man skulle upphandla en produkt eller en tjänst. Även om lösningen inte blev den mest cirkulära gav respondenten genomtänkta och fullt rationella svar på varför man valt en lösning framför en annan, vilket i det här fallet i huvudsak byggts på utvärdering av tidigare leverantör och de svar leverantörsdialogen hade lämnat.

Det är viktigt att inte glömma att klädernas funktion för medarbetarnas skydd och säkerhet är det helt centrala för beställaren oavsett vilken leverantör de valt, men ett stort steg på vägen till mer hållbar produktion och konsumtion tas redan när beställaren inleder en dialog med leverantörerna om vart de är på väg. Det ger leverantören en signal om vilka krav som kan komma att ställas i nästa upphandling och att man redan nu kan behöva ställa om sin egen produktions- och konsumtionsapparat om man vill komma ifråga då. Samtidigt får beställaren en kunskap om vad leverantörerna *kan* leverera som de kanske inte själva har tänkt på.

Slutord

Det Hållbarhetskommisionen sammanfattningsvis kan konstatera är att både upphandlingsfrågan och cirkulär ekonomi är på agendan, men att kommunerna befinner sig i ett sökande läge. Under tiden arbetet med rapporten pågick har flera nya rapporter släppts. Exempelvis släppte Stockholm Environment Institute studien Utmaningar och möjligheter i kommunernas arbete med hållbar konsumtion i oktober 2019²⁴, som byggde på en enkätundersökning bland Sveriges kommuner.

Rapporten bekräftar de svar som kommissionen har fått i sina intervjuer;

- Tjänstepersoner uttrycker att de har stort behov av mer politiskt stöd och resurser av olika slag (finansiella, kompetensmässiga, etc.) för att kunna fortsätta driva kommunens arbete med hållbar konsumtion framåt på ett effektivt sätt.
- En majoritet av kommunerna följer inte upp miljöpåverkan från de egna verksamheterna och den egna upphandlingen. Det innebär att kommunernas förståelse för den egna konsumtionens miljöpåverkan är begränsad.
- Över hälften av kommunerna efterlyser stödjande lagstiftning samt metoder och verktyg för att kunna förbättra sina möjligheter att följa upp kommunens konsumtionsbaserade miljöpåverkan.

²⁴ <https://www.sei.org/publications/utmaningar-mojligheter-kommunernas-arbete-hallbar-konsumtion/>

- Ekonomiska motiv framträder som den viktigaste drivkraften för kommunernas arbete med hållbar konsumtion, följt av nationella riktlinjer och styrmedel.
- De egna tjänstepersonerna, samt de lokala politikerna, anses vara de mest betydelsefulla aktörerna för att driva arbetet med hållbar konsumtion framåt.

SKL Kommentus Inköpscentral har utvärderat 10 kommuners arbete med hållbar upphandling.²⁵ Utvärderingen identifierar gemensamma utmaningar, utvecklingsmöjligheter och goda exempel på metoder och initiativ från kommunerna. Även i denna studie framträder en bild av att det personliga engagemanget hos upphandlare och andra medarbetare är viktigt för att driva utvecklingen framåt. För att ta ytterligare steg behövs mer utvecklade krav inom fler hållbarhetsområden, effektivare processer och metoder och genom ökad uppföljning och erfarenhetsåterföring. En svårighet som identifierats är att lyckas omsätta kommunernas policys och långsiktiga mål i de enskilda upphandlingarna och att prioritera och väga olika aspekter mot varandra som funktion, kostnad, miljöaspekter och risker.

Iakttagelserna i båda rapporterna stämmer väl överens med de iakttagelser Hållbarhetskommissionen har gjort även om förslagen på åtgärder kan skilja sig åt en del. Med vår rapport hoppas vi kunna bidra med ytterligare insikter om vilka åtgärder som skulle kunna skynda på omställningen till ett hållbart samhälle.

²⁵ <https://www.sklikommentus.se/globalassets/kommentus/aktuellt/filer/hallbar-upphandling-i-kommuner-utvarderingar-av-10-kommuner.pdf>

Appendix

Metod och material

Förstudien består dels av en genomgång av litteratur och relevanta rapporter inom området, dels av en deskriptiv-explorativ studie som utforskar intervjupersonernas uppfattningar om vad som möjliggör och hindrar kommunen från att använda upphandling som strategiskt verktyg i omställningen och vad som behövs för en mer cirkulärekonomisk anskaffningsprocess. Primärdata utgörs av halvstrukturerade personintervjuer med nyckelpersoner i ett strategiskt urval av kommuner som återspeglar SKR:s kommungruppsindelning A-C, samt fördelning över landet. Metoden lämpar sig väl för att identifiera och analysera teman i intervjuerna med koppling till såväl studiens syfte som generella frågeställningar.

Intervju som kvalitativ metod

Det krävs teori för att förstå intervjun som social händelse, menar organisations- och ledningsforskaren Mats Alvesson.²⁶ Perspektivet är ett reflexivt förhållningssätt till intervjun som ett fenomen som uppträder i socialt och språkligt komplexa situationer. Det finns en allmän insikt om att data måste tolkas för att säga något, det gäller även i ett konstruerat socialt sammanhang som en intervjusituation. Tolkningar är styrda av språket och den intervjumetod det här handlar om utgår ifrån frågan hur man kan frigöra empiriskt underlag och göra det meningsfullt utifrån de förutsättningar som forskningsfrågan ger tillsammans med de beskrivningar som intervjupersoner avger på ställda frågor.

Det reflexiva förhållningssättet innebär att uttolkaren och den sociala situation ges förhållandevis stort utrymme i att tematiskt tolka de beskrivningar som respondenten ger. Samtidigt ligger tonvikten på hur respondenten uppfattar och förstår frågor. Flexibiliteten i halvstrukturerade intervjuer innebär att respondentens bidrag genom kompletterande svar och frågor utgör en viktig och integrerad del av resultatet.²⁷ Det är insikten om att rikta anspråk på att kunna kanalisera en erfarenhetsbaserad uppfattning i text, genom en intervju som upptas digitalt och analyseras i detalj, i grunden handlar det om en gemensam skapelse mellan utforskaren och respondenten. Detta ska sedan överföras till att bli en traditionell text, till en mottagare och till ett i bästa fall nyvunnen insikt. Citaten i texten är därför inte exakta återgivelser utan en återgivning av vad respondenten sagt som fungerar som ett självständigt citat.

En halvstrukturerad personintervju via telefon och som bandas via diktafon innebär i detta sammanhang att utforskaren utgår ifrån en lista över specifika teman som ska beröras (intervjuguide). Frågorna som ställs är att likna vid tematiska avstamp och behöver inte följa någon fastställd turordning. Det innebär att öppna frågor som inte sällan genererar svar som kräver följdfrågor ingår i det underlag som utgör intervjuguide. Fördelen med den kvalitativa intervjuprocessen baserad på halvstrukturerade och öppna frågor jämfört med t.ex. en enkätstrukturerad eller ostrukturerad intervju är bl.a. graden av flexibilitet vilket ökar

²⁶ Alvesson, M (2011) Intervjuer – genomförande och reflexivet. Liber Förlag, Malmö.

²⁷ Kvale, S & Brinkmann, S (2009) Den kvalitativa forskningsintervjun, Studentlitteratur, Lund.

lyhördheten för nyanser och skiftningar i svaren. Det är en central poäng och målsättning med denna intervjumetod.²⁸

Analys och tolkning

Intervjuforskningen har ställt upp ett antal krav som man bör uppfylla för att åstadkomma goda förutsättningar för ett intervjugenomförande. Förutom krav på förberedelse, struktur och tydlighet påminns om hur viktigt det är att man som utforskare både är öppen och styrande, flexibel och kritisk om vartannat, inte minst för att intervjupersonens beskrivningar ska bli mer berikande. Metoden kräver även en etisk medvetenhet, som innebär att respondenten alltid bör erbjudas anonymitet och ges en försäkran om att data behandlas konfidentiellt.²⁹ Så har skett i detta fall. Då flera funktioner kan vara den enda i en kommun behöver också själva kommuntillhörigheten anonymiseras för att inte svaren ska gå att spåra till en enskild individ.

Till fördelarna med personintervjuer är att de ger djup och detaljer som möjliggör för rika helhetsbilder till att förstå komplexa frågeställningar. Att ta del av respondenters resonemang kring en fråga kan ge stora insikter som inte fångas i en på förväg formulerad fråga. Information kan kontrolleras med följdfrågor, vilket ökar validiteten. Till nackdelarna räknas att databearbetningen är tidskrävande och begränsar sig till ett mindre icke-representativt urval, vilket inte heller är syftet med metoden.

Som intervjuare bör man ställa sig följande fråga: vad måste jag veta för att kunna besvara mina olika frågeställningar? I detta fall bildar uttolkarens egna erfarenheter av kommunorganisatoriskt arbete med inriktning både på upphandlingsfrågor och ansvar för verksamheter, kompletterat av erfarenhet av politisk ledning, tillsammans med kunskapsunderlag från studier inom området, en resonansbotten för en flexibel och riktad intervju. Det underlättar för ambitionen av att inta ett reflexivt förhållningssätt.

Strategiskt urval av kommuner

Ett strategiskt urval av kommuner ingår i studiens indirekta målsättning för att försiktigt kunna dra vissa generaliserbara slutsatser. Även om studien inte har några anspråk på att vara representativ är det motiverat att rikta sig till kommuner med olika förutsättningar och geografiska lägen, inte minst av anledningen att skillnaderna kan väcka idéer vid analys och tolkning av primärdata. Av praktiska skäl valdes kommuner utifrån SKR:s kommungruppsindelning A-C, där två kommuner tillhör A - Storstäder eller storstadsnära kommuner, en kommun tillhör grupp B – Större städer och kommuner nära större stad, och två kommuner tillhör mindre städer och landsbygdskommuner. Kommunerna återfinns i regionerna; Blekinge, Skåne, Stockholm, Södermanland och Västernorrland.

Nyckelpersoner

²⁸ Bryman, A (2011) Samhällsvetenskapliga metoder, Liber förlag, Malmö.

²⁹ Bryman, A (2011) Samhällsvetenskapliga metoder, Liber förlag, Malmö.

Initialt har möte hållits med två tjänstemän på Upphandlingsmyndigheten för att få input vad gäller avgränsning och huvudfokus på uppdraget. Hållbarhetskommisionens ledamöter har bidragit med relevant sakkunskap utifrån sin expertis.

Primärdata utgörs av halvstrukturerade personintervjuer utifrån tre nyckelfunktioner relevanta för studien; avroparen, upphandlaren och miljöstrategen eller motsvarande. Därtill har ett separat möte hållits med en grupp kommunpolitiker från tre andra kommuner för att testa några av slutsatserna. Totalt har 12 tjänstemän i fem kommuner intervjuats, diskussion har förts med tre kommunpolitiker (som representerar S, C och M).

Genom att rikta studiens intresse och frågeställningar till samtliga funktioner är förhoppningen att analysen ska kunna ge en djupare förståelse av hur resonemang förs i kommuner kring cirkulär ekonomi i offentlig upphandling, med inköp av arbetskläder som konkret fall. Mer specifikt ställs förhoppningen till att de sinsemellan olika funktionerna ska genom sina beskrivningar bidra till att utveckla betydelsen av vad den befintliga organisationsstrukturen och andra faktorer har vid en upphandling.

Avgränsning

Denna studie avgränsar sig till att på upphandlingsområdet endast avse kategorin arbetskläder, vilket inrymmer skydds- och varselkläder. Eftersom fokus ligger på textilier har skyddsskor exkluderats. Men i de fall respondenterna har lyft andra bra exempel utifrån studiens syfte kan de tillföras analysen.