

Offentlig upphandling i Sandvikens kommun

-en studie om ökad hållbarhet vid inköp

Ammie Hellberg
ammie613@hotmail.com

Mårten Ferm
marten_ferm@hotmail.com

2022-06-06

Examensarbete, Grundnivå, 15 hp
Miljöteknik
Miljöstrateg (co-op) 180 hp

Handledare: Johan Colding
Examinator: Karl Hillman

Förord

Med detta arbete avslutar vi en epok av våra liv. Genom 4 år av studier på programmet Miljöstrateg (180 hp) på Högskolan i Gävle har vi erhållit, inte bara en större insikt om hur vi måste agera i våra samhällen och liv för att vi ska kunna fortsätta leva här på jorden, utan en erfarenhet som det inte går att sätta ett pris på. Vi har trotsat en pandemi, erhållit värdefull kunskap och knutit kontakter för livet. Examensarbetet på 15 hp har varit en värdig avslutning på denna tid.

Därför vill vi nu rikta ett stort tack till Anna Bredberg, Helena Wallbom, Johan Axell och Åsa Holmberg som vi har fått förmånen att intervjua på Sandvikens kommun. Till våra klasskamrater för goda samarbeten och givande diskussioner under studietiden. Samt ett stort tack till vår handledare Johan Colding för ditt engagemang och din stöttning under vårt arbete.

Vi vill även rikta ett stort tack till de lärare som vi haft under dessa år, i synnerhet Anna Högberg och Karl Hillman.

Ni är alla guld värda!

Ammie Hellberg och Mårten Ferm
Högskolan i Gävle, Miljöstrateg
Juni 2022

Sammanfattning

Under 2018 betalade Sveriges myndigheter, kommuner och regioner ut totalt 847 miljarder kronor till privata företag och av dessa kan 800 miljarder kopplas till offentliga upphandlingar. Den summan uppgår till ca 20% av Sveriges Bruttonationalprodukt. Det innebär att den offentliga upphandlingen har förutsättningar att göra stor positiv inverkan på de globala hållbarhetsmålen, främst genom Agenda 2030s mål 12: Hållbar konsumtion och produktion, samt mål 13: Bekämpa klimatförändringarna.

I den här rapporten har Sandviken kommuns upphandlingsprocess analyserats genom djupintervjuer med nyckelpersoner med expertis inom upphandling och hållbarhet. Syftet är att ge en fördjupad inblick i hur upphandlingsprocessen ser ut specifikt i Sandvikens kommun, samt presentera möjliga förbättringsförslag. Intervjuer genomfördes under april 2022 genom de digitala plattformarna Zoom och Microsoft Teams. Teori från vetenskapligt granskade artiklar (peer-reviewed) har sedan jämförts med upplevelser från de intervjuade nyckelpersonerna för att se var förbättringspotential finns.

Analysen visade att nyckelpersonerna hos Sandvikens kommun till stor del är medvetna om den problematik som finns, men att arbete återstår innan optimala processer är implementerade. Författarna har efter analysen redovisat ett antal förbättringsförslag där bland annat framtagande av nya miljömål, förtydligande av arbetsuppgifter samt integrering av ekologiska och sociala hållbarhetsfrågor i upphandlingsprocessen anses vara en del av lösningen.

För framtida studier anser författarna att ytterligare intervjuer med politiker och deltagare från referensgrupper bör genomföras. En jämförande undersökning av hållbarhetsarbetet mellan Sveriges kommuner anses också vara intressant för att se ytterligare förbättringspotential.

Nyckelord: Green public procurement, Municipality, Social- and ecological sustainability

Abstract

In 2018, Sweden's authorities, municipalities and regions paid out a total of SEK 847 billion to private companies, of which SEK 800 billion can be linked to public procurement. That sum amounts to about 20% of Sweden's Gross National Product. This means that public procurement has the potential to make a major positive impact on the global sustainability goals, primarily/mainly through Agenda 2030s goal 12: Sustainable consumption and production, and goal 13: Combating climate change.

In this thesis, Sandviken municipality's procurement process has been analyzed through in-depth interviews with key people with expertise in procurement and sustainability. The purpose is to provide an in-depth insight into what the procurement process looks like specifically in Sandviken municipality, and to present possible improvement proposals. Interviews were conducted in April 2022 through the digital platforms Zoom and Microsoft Teams. Theory from scientifically peer-reviewed articles has then been compared with experiences from the interviewed key people to see where the potential for improvement lies.

The analysis shows that the key people in Sandviken municipality are largely aware of the problems that exist, but that work remains before optimal processes are implemented. After the analysis, the authors have presented a number of improvement proposals where, among other things, the development of new environmental goals, clarification of tasks and integration of ecological and social sustainability issues in the procurement process are considered part of the solution.

For future studies, the authors believe that further interviews with politicians and participants from reference groups should be conducted. A comparative study of the sustainability work between Sweden's municipalities is also considered interesting to see further potential for improvement.

Keywords: Green public procurement, Municipality, Social- and ecological sustainability

Innehållsförteckning

Förord.....	i
Sammanfattning	iii
Abstract.....	v
1 Inledning.....	1
1.1 Offentlig upphandling - steg för steg.....	2
1.2 Lagstiftning.....	3
1.2.1 LOU - Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)	3
1.2.2 LUF - Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2016:1146)	3
1.2.3 LUK - Lagen om upphandling av koncessioner (2016:1147)	4
1.2.4 LUFSS - Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (2011:1029).....	4
1.3 Direktupphandling	4
1.4 Förenklad upphandling	4
1.5 Tröskelvärden	5
1.6 Globala hållbarhetsmålen	5
1.7 Sandvikens kommuns inköpskontor.....	6
1.8 Syfte.....	7
1.9 Avgränsning	7
1.10 Frågeställningar	8
1.11 Hypotes	8
1.12 Teori.....	8
1.12.2 Czarnezki	8
1.12.3 European Commission.....	9
1.12.4 Tátrai och Diófási-Kovács	9
1.12.5 Fuertes Giné m.fl.	9
1.12.6 Olsson och Öjehag-Pettersson	10
1.12.7 Edman och Nohrstedt	11
1.12.8 Halati och He	12
1.12.9 Hoekman och Tas	13
1.12.10 Fayos m.fl.	13
2 Metod.....	15
3 Resultat.....	17
3.1 Intervju med Johan Axell.....	17
3.2 Intervju med Åsa Holmberg	18
3.3 Intervju med Anna Bredberg	20
3.4 Intervju med Helena Wallbom.....	21
3.5 Analys av rapportens intervjuer	24
4 Diskussion	25
4.1 Författarnas förbättringsförslag	27
5 Slutsatser	29

6	Framtida studier	30
	Referenser	31
	Bilaga A	A1
	Bilaga B	B1

1 Inledning

Följande dokument kommer att redovisa hur arbetet med offentlig upphandling bedrivs i Sandvikens kommun. Författarna har identifierat problemområden inom upphandlingsprocessen genom två förstudier samt i samråd med personal på Sandvikens kommun som arbetar med upphandling och hållbarhetsfrågor.

Inom Europeiska unionen (EU) kan en organisation, ett företag eller liknande delta i en offentlig upphandling oberoende av vilket annat EU-land de tillhör. Regler och förutsättningar ska vara lika för alla. Däremot kan anbudsgivare uteslutas om dessa inte upplevs som pålitliga eller trovärdiga. Det kan exempelvis inträffa om anbudsgivaren har förbindelser till kriminell organisation, gjort sig skyldig till korruption eller misskötsel samt undvikit att betala sina sociala utgifter eller skatter (Your Europe, u.å.).

Offentlig upphandling används när myndigheter, kommuner och regioner ska genomföra inköp i Sverige (Upphandlingsmyndigheten, u.å.b.). För statliga myndigheter behöver en upphandling ske när summan för inköpet överstiger 700 000 kr per år, enligt beslut för år 2022 (Upphandlingsmyndigheten, u.å.e.). De huvudsakliga syftena under dessa inköp är att säkerställa att skattemedel används så effektivt som möjligt, samtidigt som företag inom EU har möjlighet att göra affärer på samma villkor (Upphandlingsmyndigheten, u.å.c.). Den största skillnaden mellan ett inköp i en privat verksamhet jämfört med i den offentliga sektorn är att den privata verksamheten har möjlighet att välja fritt var inköpen ska ske, och att det inte heller behöver vara det billigaste alternativet som lämnar det vinnande anbudet. För offentliga upphandlingar gäller det andra regler där den anbudsgivare som kan erbjuda tjänsten eller varan till det lägsta priset vinner upphandlingen och därmed måste anlitas (Upphandlingsmyndigheten, u.å.c.).

Under 2018 betalade myndigheter, kommuner och regioner ut totalt 847 miljarder kronor till privata företag och av dessa pengar kan 800 miljarder kopplas till offentliga upphandlingar. Den summan uppgår till ca 20% av Sveriges Bruttonationalprodukt (BNP) (Upphandlingsmyndigheten, u.å.b.). Detta bidrar även till att en god kravställning vid de upphandlingar som genomförs kan vara en stor bidragande faktor till att styra samhället i en mer social, ekologisk och ekonomisk hållbar riktning (Upphandlingsmyndigheten, u.å.b.).

Government procurement agreement (GPA) är ett avtal som syftar till att öppna upp offentliga upphandlingar för aktörer från andra länder. Avtalet förvaltas av Världshandelsorganisationen (WTO) och innefattar idag 21 medverkande parter (World Trade Organisation, u.å.). Dessa parter består av EU med dess 27 medlemsländer, USA, Armenien, Australien, Kanada, Taipei (Kina), Hong kong (Kina), Island, Israel, Japan, Liechtenstein, Montenegro, Moldavien, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Sydkorea, Singapore, Schweiz och Ukraina. Bland

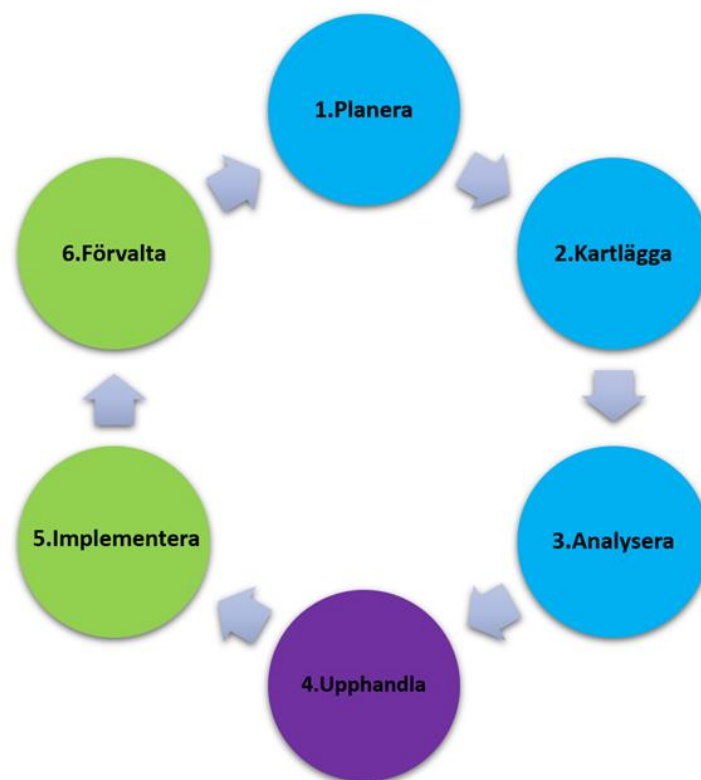
annat förhandlade Ryssland och Kina under 2021 om att bli en del av avtalet (European Commission, 2021).

1.1 Offentlig upphandling - steg för steg

När staten, en myndighet, en kommun eller region ska göra ett inköp som överstiger 700 000 kr per år, enligt 2022 års tröskelvärde, behöver en offentlig upphandling genomföras (Upphandlingsmyndigheten, u.å.e.). Den leverantör som sedan kan leverera den vara eller tjänst, som uppfyller upphandlingens krav, till lägst pris vinner upphandlingen (Upphandlingsmyndigheten, u.å.c.).

Upphandlingsprocessen kan beskrivas i sex steg enligt nedan, *se Figur 1*.

1. **Planera upphandlingen** - Hur mycket tid och resurser behövs? Vilken kompetens krävs för en korrekt kravställning?
2. **Kartläggning** - Vilka risker medför upphandlingen? Vilka företag finns på marknaden? Vilka behov har organisationen?
3. **Analys** - Genomförs med resultaten från punkt två ovan, för att formulera bästa möjliga underlag med en korrekt kravställning.
4. **Upphandling**
 - Inleds med att utforma ett upphandlingsdokument
 - Publicera annons för att få in anbud
 - Acceptera det vinnande budet och skriva avtal
 - Avsluta upphandlingen
5. **Realisering** - Implementera de nya tjänsterna eller varorna i verksamheten och informera medarbetare om vilka förutsättningar som gäller.
6. **Förvalta** - Följa upp att leverantören efterlever det som formulerats i avtalet fram till avtalstidens slut (Upphandlingsmyndigheten, u.å.h.).



Figur 1. Figuren visar de sex steg som används av upphandlingsmyndigheten för att illustrera processen för offentlig upphandling (Upphandlingsmyndigheten, u.å.h.).

1.2 Lagstiftning

Den offentliga upphandlingen styrs av ett antal lagar som i stora drag är gemensamma för alla medlemsländer inom EU (Upphandlingsmyndigheten, u.å.d.). Genom dessa upphandlingslagar underlättas konkurrensen mellan privata företag och den offentliga sektorn. Även den fria rörligheten inom EU samt det ekonomiska användandet av skattemedel främjas. Lagarna ser även till att det är de företag som till de lägsta kostnaderna och mest förmånliga villkoren vinner upphandlingen av de efterfrågade tjänsterna, varorna eller entreprenaderna (Upphandlingsmyndigheten, u.å.d.).

1.2.1 LOU - Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

Lagen om offentlig upphandling (LOU) består av 22 kapitel (Riksdagen, u.å.), och omfattar upphandlande myndigheter, som kommuner, regioner eller statliga myndigheter och är det generella regelverk som styr vid inköp. Detta gäller inköp som inte hamnar under någon annan upphandlingslag, (Upphandlingsmyndigheten, u.å.d.), vilka presenteras nedan.

1.2.2 LUF - Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2016:1146)

LUF gäller vid inköp från försörjningssektorer och de verksamheter som definieras av vatten-, energi-, transport- och posttjänster (Upphandlingsmyndigheten, u.å.d.).

1.2.3 LUK - Lagen om upphandling av koncessioner (2016:1147)

LUK påminner i flera avseenden med LOU och LUF, men det finns till exempel en större frihet och flexibilitet gällande förfaranderegler. Skillnaden mellan koncessioner och övrig upphandling är att koncessionshavaren (leverantören) är den som tar det ansvar som i övriga fall ligger på den upphandlande enheten eller myndigheten samt att dessa upphandlingar oftast är relativt komplicerade och långsiktiga (Upphandlingsmyndigheten, u.å.f.). Ett exempel på en sådan upphandling kan vara när en kommun upplåter mark till att låta ett företag bygga en samhällsnyttig byggnad, men där intäkterna från verksamheten går till företaget (Upphandlingsmyndigheten, u.å.g.). Gällande koncessioner av tjänster kan det handla om att en kommun låter en leverantör utföra en tjänst mot att denne får intäkterna från verksamheten, exempelvis bedriva caféverksamhet i kommunens lokaler (Upphandlingsmyndigheten, u.å.g.).

Tidigare reglerades inte tjänstekoncessioner i upphandlingslagarna medan byggkoncessioner endast reglerades med få ord i lagen om offentlig upphandling (LOU), vilket därmed gör att LUK fyller en viktig funktion (Upphandlingsmyndigheten, u.å.f.).

1.2.4 LUFS - Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (2011:1029)

Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS) gäller vid inköp av militär utrustning samt varor, tjänster och byggtreprenader som har en direkt koppling till detta område. Detsamma gäller även utrustning, byggtreprenader samt tjänster av "känslig karaktär" med bland annat krav på säkerhetsklassificerade uppgifter inom nämnda områden och som kommer att brukas inom militären i säkerhetssyfte (Upphandlingsmyndigheten, u.å.d.).

1.3 Direktupphandling

Direktupphandling kan användas i de situationer där synnerliga skäl finns till att upphandlingen behöver ske omgående, och därmed inte kan invänta en offentlig upphandling. Värdet av direktupphandlingen får inte heller överstiga en kommuns eller myndighets tröskelvärde. Det som skiljer en direktupphandling från övriga är att det inte finns något regelverk för konkurrens, tidsramar och annonsering (Upphandlingsmyndigheten, u.å.i.).

1.4 Förenklad upphandling

En förenklad upphandling får användas om värdet av upphandlingen inte överstiger det för året fastställda tröskelvärdet, vilket för år 2022 är 700 000 kronor. Den största skillnaden mellan en offentlig och en förenklad upphandling är att i den förenklade upphandlingen får enheten förhandla med leverantörerna efter att anbud har mottagits. Annonseringen genomförs öppet för att intresserade leverantörer ska ha möjlighet att lägga anbud. Det finns ingen gräns för hur mycket tid leverantörerna behöver få för att lämna anbud, men det måste anses vara skäligt (Upphandlingsmyndigheten, u.å.a.).

1.5 Tröskelvärden

Tröskelvärdet är den nivå som regleras i LOU och som avgör om organisationen kan göra inköpet utan att publicera en annons och därmed genomföra en upphandling. Organisationen kan därför genomföra inköp som understiger 700 000 kronor, enligt tröskelvärdet för år 2022, utan att göra en offentlig upphandling (Upphandlingsmyndigheten, u.å.e.). *Se Tabell 1.*

Tröskelvärden Fr.o.m. 2022	Varor & tjänster	Byggentreprenad	Sociala tjänster, exkl. välfärd.	Välfärdstjänster
Statlig myndighet	1 456 476	55 991 099	7 802 550	7 802 550
Övriga myndigheter	2 236 731	55 991 099	7 802 550	7 802 550
Direktupphandling 2022-01-01 t.o.m. 2022-01-31	626 284	626 284	626 284	2 184 714
Direktupphandling fr.o.m. 2022-02-01	700 000	700 000	7 802 550	Utgår 2022-02-01

Tabell 1. Figuren visar tröskelvärden från 2022-01-01 samt de uppdaterade summorna som gäller för offentlig upphandling från februari 2022. Summor är skrivna i svenska kronor. Underlaget är hämtat från Upphandlingsmyndigheten, (u.å.e.).

1.6 Globala hållbarhetsmålen

I september 2015 antogs Agenda 2030 av FN:s medlemsländer, vilket med sina 17 globala mål och 169 delmål ska vägleda arbetet för hållbar utveckling, *se Figur 2*. Utöver mål och delmål tillkommer ca 230 globala indikatorer för hur arbetet ska realiseras och följas upp (Globala målen, u.å.c.). För att uppnå full hållbarhet ingår även arbetet med den ekonomiska, ekologiska och sociala hållbarheten (Regeringen, u.å.b.) i överenskommelsen, som ska vara uppnådd år 2030 (Globala målen, u.å.c.).

Syftet med Agenda 2030 är att verkliggöra de mänskliga rättigheterna för alla (Regeringen, u.å.b.), bekämpa både orättvisor samt ojämlikheter (Globala målen, u.å.c.), uppnå jämställdhet och förse alla kvinnor och flickor med makt över sina egna liv (Regeringen, u.å.b.), utrota extrem fattigdom och hunger samt lösa klimatkrisen och säkra ett bestående skydd för vår planet och naturresurserna (Globala målen, u.å.c.; Regeringen, u.å.b.).

Genom att främja mål 12: Hållbar konsumtion och produktion, påverkas även flertalet av de andra globala målen i en positiv riktning. Mer hållbar produktion med

färre giftiga ämnen och processer ökar bland annat människors hälsa och därmed deras chanser att komma ur fattigdom och hungersnöd. Ett mer hållbart sätt att använda jordens resurser skapar miljöfrämjande effekter på lång sikt och möjliggör att människan kan bruka resurserna även i framtiden och med färre klimatförändringar som resultat (Globala målen, u.å.a.; Regeringen, u.å.a.).

Klimatförändringarna hotar jordens ekosystem och därmed människors möjligheter att få tillgång till mat, vatten och i många fall säkerhet. De stigande utsläppen av växthusgaser ökar risken för att den globala uppvärmningen når den kritiska gränsen på två grader. Genom att arbeta med mål 13: Bekämpa klimatförändringarna, samt att främja möjligheterna till nya innovationer, följa miljöåtgärderna och satsa på utbildning kan samhället undvika allvarliga konsekvenser som drabbar miljön (Globala målen, u.å.b.).



Figur 2. Bild som illustrerar de 17 globala hållbarhetsmålen. Från Globala målen (u.å.) <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/>.

1.7 Sandvikens kommuns inköpskontor

Tillsammans med övriga enheter i Sandvikens kommun ska inköpskontoret ansvara för att strategiskt samordna, effektivisera och styra inköps- och upphandlingsprocesser. Inköpskontoret ska även säkerställa att applicerbara lagar, policy och riktlinjer efterföljs.

Inköpschefen, Helena Wallbom, som äger inköps- och upphandlingsprocesserna och därmed är ansvarig för att stötta kommunens inköpare, är ansvarig för att lagar, policy och riktlinjer följs (Sandvikens kommun, 2021). *Figur 3 ger en översikt av kommunens organisationsschema.*



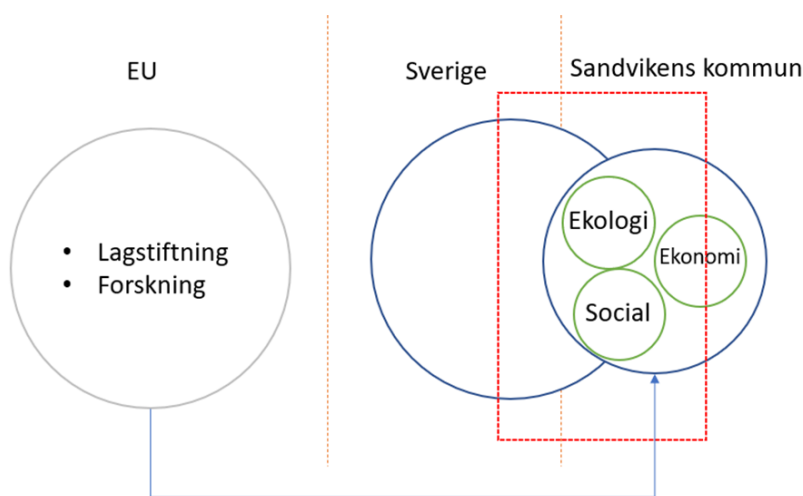
Figur 3. Figuren visar hur Sandvikens kommuns styre är uppbyggd samt var inköpskontoret befinner sig i organisationen (Sandvikens kommun, 2022).

1.8 Syfte

Syftet med rapporten är att ge en fördjupad inblick i hur upphandlingsprocessen ser ut specifikt i Sandvikens kommun. Arbetet ska resultera i probleminentifiering samt presentation av förbättringsförslag för ökad hållbarhet i kommunens upphandlingsprocesser.

1.9 Avgränsning

Rapporten avgränsas till att endast avhandla upphandlingar i Sandvikens kommun. Övrig information om lagstiftning kopplat till upphandling gäller för Sverige och EU:s medlemsländer. Fokus i rapporten ligger på offentlig upphandling med inriktning på social och ekologisk hållbarhet, se Figur 4.



Figur 4. Figuren visar en systemperspektivbild av hur avgränsning gjorts för att innefatta i huvudsak ekologisk och social hållbarhet för Sandvikens kommun.

1.10 Frågeställningar

- Hur kan kravställning inom upphandlingar påverka hållbarheten för Sandvikens kommun?
- Vilka problem finns gällande implementering av hållbarhet inom upphandling i Sandvikens kommun?
- Hur ser ansvarsfördelningen ut kring en upphandling i Sandvikens kommun?

1.11 Hypotes

Hypotesen bakom rapporten är att det i dagsläget inte råder tillräcklig samverkan mellan inköpskontoret och de övriga enheterna i Sandvikens kommun samt med politikerna gällande olika verktyg för ökad hållbarhet vid inköp. Författarna uppfattar att det största ansvaret för hållbarhetskrav i annonser för inköp ligger på de anställda inom organisationen som är kunniga på inköp och inte på miljöfrågor. Genom information från två tidigare förstudier till detta arbete har författarna stärkts i hypotesen om att den kompetens om miljö och hållbarhet som finns inom organisationen inte når inköpskontoret i fullgod utsträckning. Därmed finns god potential för att, med ökade resurser, genomföra kunskapsutbyten i större skala än idag.

1.12 Teori

1.12.1 Frazer Johnson och Klassen

Offentlig sektor står i genomsnitt för ca 15% av totala inköpen globalt, vilket innebär att det finns en stor potential att öka hållbarheten för dessa upphandlingar. Största problemet att uppnå detta är, enligt Frazer Johnson m.fl. (under utgivning), att olika intressen står mot varandra. Exempelvis kan det finnas olika intressen inom organisationen, samtidigt som påtryckningar från befolkningen, politiker och företag kan påverka beslutsfattningen (Frazer Johnson & Klassen, under utgivning).

Resultatet av studien "New directions for research in green public procurement: The challenge of inter-stakeholder tensions" visade att processbaserat arbete där alla intressen fick vara delaktiga och dela med sig av sina kunskaper och åsikter gav bäst resultat. Transparens gällande befintliga data samt olika personers expertkunskaper bidrog till att samtligas kunskapsnivå ökade och förståelsen för varandras intressen likaså. Det gav i sin tur goda förutsättningar för att samtliga intressen skulle kunna enas om ett mer hållbart alternativ (Frazer Johnson & Klassen, under utgivning).

1.12.2 Czarnezki

Czarnezki (2019) har i sin rapport "Green Public Procurement - Legal Instruments

for Promoting Environmental Interests in the United States and European Union” jämfört arbetet med offentlig upphandling mellan USA och länder i Europa, varav Sverige är ett. Resultatet visar att Sverige ligger i framkant men att det fortfarande finns mycket kvar att göra. Främst föreslår författaren att lagstiftningen behöver bli mer skärpt, samtidigt som Life Cycle Cost (LCC)-metoder behöver implementeras för att offentlig sektor på ett lättförståeligt sätt ska kunna göra medvetna val. Czarnecki (2019) påpekar även att Sverige är ett litet land och därmed kan ha svårt att få konkurrenskraftiga priser pga. låga volymer vid upphandlingar, och att det därför kan vara av intresse att undersöka möjligheten att gå samman vid upphandlingar för att pressa priserna (Czarnecki, 2019).

1.12.3 European Commission

EU-kommissionen släppte under 2016 en handbok för grön offentlig upphandling (GPP - Green public procurement). I en rapport från 2021, ”Study on the implementation of Life Cycle Assessment and Environmental Footprint methods in the context of Public Procurement Final Report” uppmanas organisationer att vara tydliga gällande krav som förväntas uppfyllas av leverantören, både gällande prestation och hållbarhet. Inköpande avdelning bör utse en ansvarig kontaktperson, samt upprätta en plan för uppföljning av de uppsatta kraven för att säkerställa att de efterlevs (European Commission, 2021).

1.12.4 Tátrai och Diófási-Kovács

Tátrai och Diófási-Kovács (2021) skriver i sin rapport ”Ethical public procurement” att världen står inför en stor möjlighet att införa cirkulär ekonomi på bred front genom att öka samarbetet mellan upphandlande organisation och leverantören. Den förändringen skulle hjälpa båda parter att ställa om tankesättet till ett mer cirkulärt sådant, och med tanke på att den offentliga upphandlingen står för en stor del av konsumtionen globalt skulle det få en stor positiv påverkan. Författarna påpekar att EU-kommissionen under 2020 kom med förslaget om att införa minimala lagkrav för en grön och cirkulär upphandling med förhoppningen om att förändringen ska komma från samhället istället för lagstiftningen (Tátrai & Diófási-Kovács, 2021). Forskare har motsatt sig det förslaget från EU-kommissionen och menar istället att en mer skärpt lagstiftning behövs för att skynda på omställningen till en grönare och mer cirkulär upphandlingskultur (Tátrai & Diófási-Kovács, 2021).

1.12.5 Fuertes Giné m.fl.

Fuertes Giné m.fl. (2022) genomförde en studie, ”Public Procurement for the Circular Economy: a Comparative Study of Sweden and Spain”, där lagstiftningen mellan Sveriges LOU och Spaniens motsvarighet LCSP jämfördes. Syftet med studien var att undersöka om lagstiftningens utformning hade någon inverkan på hur väl miljöarbetet fungerar inom offentlig upphandling. Som utgångspunkt hade författarna identifierat Danmark, Finland, Tyskland, Österrike, Storbritannien, Ne-

derländerna och Sverige som de sju länder som ligger i framkant gällande miljöfrågor inom offentlig upphandling (Fuertes Giné, m.fl., 2022). Ytterligare 18 av EU:s medlemsländer, inklusive Spanien, ansågs inte ha kommit lika långt i implementeringen. Resultatet visade dock att Sveriges LOU inte ställer samma krav på miljöhänsyn som den spanska motsvarigheten. Författarna till artikeln anser att Spaniens förhållningssätt är mer framåtutad än Sveriges, men att lagstiftningen är mer komplicerad och svårare att implementera i upphandlingar. Främst handlar det om miljökrav som är svåra att mäta och följa upp. Sveriges LOU anses istället vara en mer direkt översättning av Europakommissionens riktlinjer för offentlig upphandling, som anses vara enklare att implementera och följa upp (Fuertes Giné, m.fl., 2022). Författarna anser att det bästa sättet att öka den miljömässiga hållbarheten och cirkulariteten är att införa nya standarder för hållbarhet som upphandlande myndighet därefter kan referera till vid upphandling. De föreslagna standarderna föreslås fokusera på cirkularitet med inriktning främst mot möjligheten till materialåtervinning, produktåtervinning samt att använda material som är möjliga att återanvända och återvinna under så lång tid som möjligt (Fuertes Giné, m.fl., 2022). I genomförandet att ta fram dessa standarder föreslår författarna att lagstiftaren samarbetar med den av regeringen tillsatta *Delegationen för cirkulär ekonomi*, samt med Upphandlingsmyndigheten och med Sveriges kommuner och landsting. Det föreslagna arbetssättet anses få både köpande och säljande sidor i den offentliga upphandlingen att tänka till och arbeta fram en bra lösning som är hanterbar för bägge parter, samtidigt som det inte försvårar för den fria marknaden (Fuertes Giné, m.fl., 2022).

1.12.6 Olsson och Öjehag-Pettersson

Olsson och Öjehag-Pettersson (2020) har ur ett politiskt perspektiv analyserat hur hållbarhetsfrågor är implementerade i policydokument för offentlig upphandling i Sverige. Författarna anser att social och ekologisk hållbarhet endast benämns som frivilliga inkluderingar i upphandlingar. Detta anser författarna leder till att endast de som är engagerade i hållbarhetsfrågor väljer att ta med detta i upphandlingarna (Olsson & Öjehag-Pettersson, 2020). Att ekonomisk vinning prioriteras framför social och ekologisk hållbarhet anser författarna leder till en svag hållbarhet. Olsson och Öjehag-Pettersson (2020) anser även att det bör ses som ett misslyckande av marknaden när det läggs för stora förhoppningar till att marknaden ska lösa problemet med bristande social och ekologisk hållbarhet. Författarna delar upp marknadens misslyckande i två huvudsakliga orsaker, marknadens misslyckande och överkonsumtion, i sin rapport "Buying a sustainable society: the case of public procurement in Sweden".

Marknadens misslyckande anser författarna har fyra huvudsakliga orsaker:

- Saknaden av incitament att inkludera social och ekologisk hållbarhet i upphandlingar, det är på frivillig basis. Samt att det behöver sättas ett pris

på de externaliteter för social och ekologisk hållbarhet som upphandlingen skapar.

- Avsaknaden av internationellt perspektiv där hela livscykeln tas i beaktande.
- Avsaknad av strategiskt ledarskap för att tydliggöra hur upphandlande enheter bör agera gällande sociala och ekologiska hållbarhetsfrågor.
- Avsaknad av stödjande institutioner för upphandlande enheter.

Olsson och Öjehag-Pettersson (2020) anser att dessa fyra orsaker kan åtgärdas, men att det idag läggs för stort ansvar på upphandlande enhets egen ambitionsnivå. Författarna anser att ett första steg att komma till rätta med dessa problem är att arbeta med metoden LCC där hållbarhetsaspekterna kan inkluderas genom att ta hänsyn till de externaliteter som upphandlingen medför (Olsson & Öjehag-Pettersson, 2020). Ett annat förslag är att upphandlande enheter i större grad bör efterfråga funktioner istället för färdiga lösningar för att på så sätt ge leverantörer rum för egna innovationer (Olsson & Öjehag-Pettersson, 2020). Exempelvis genom att begära minskningar av koldioxidutsläpp istället för att kräva ett visst fordon eller drivmedel. Strategiskt ledarskap behöver implementeras i större utsträckning både på nationell nivå, såväl som på upphandlande enhet, för att säkerställa att personal får den vägledning och resurser som krävs för att genomföra en lyckad upphandling (Olsson & Öjehag-Pettersson, 2020).

Den andra delen av marknadens misslyckande beskriver författarna som överkonsumtion, där enheter behöver bli bättre på att använda sina produkter under en längre tid, som mobiltelefoner, datorer, möbler etc. Olsson och Öjehag-Pettersson (2020) anser även att LCC är ett bra verktyg för att komma till rätta med det här problemet, eftersom längre hållbarhet på produkterna leder till både minskad social och ekologisk påverkan, samtidigt som det även gynnar ekonomin på sikt när behovet av nyköp minskar (Olsson & Öjehag-Pettersson, 2020).

Författarna anser att lösningen på problemet till stor del är att de ekologiska och sociala frågorna behöver bli obligatoriska, samt att upphandlande enheter behöver tilldelas de resurser som krävs för att hantera detta (Olsson & Öjehag-Pettersson, 2020).

1.12.7 Edman och Nohrstedt

Edman och Nohrstedt (2017) skriver i sin artikel "No Socially Responsible Public Procurement without Monitoring the Contract Conditions" om vikten att följa upp offentliga upphandlingar, samt hur den sociala hållbarheten kan implementeras på bästa sätt. Författarna anser att det är allmän kännedom att lagstiftningen i de flesta länder är uppbyggd för att skydda de mänskliga rättigheterna. Något som författarna inte anser är lika vedertaget är att upphandlande organisationer, enligt Förenta nationerna (FN), förväntas ta ansvar för arbetsförhållanden i de länder där upphandlande enhet gör affärer (Edman & Nohrstedt, 2017). De affärer som genomförs via offentliga upphandlingar har därmed en stor roll i att säkerställa att

arbetsvillkor även utanför landets gränser, sker på ett korrekt sätt (Edman & Nohrstedt, 2017). Författarnas bedömning är att upphandlande enheter nästan uteslutande låter kontraktet löpa på till kontraktsslutet utan att göra någon form av uppföljning. Edman och Nohrstedt (2017) anser därmed att risken är stor att det ursprungliga avtalet inte efterlevs, eller i värsta fall att leverantören utgår från att inga kontroller kommer att genomföras och därmed ger vilseledande uppgifter vid upphandling. Vidare kan detta leda till en skev konkurrenssituation där uppriktiga leverantörer, som tar hållbarhetsfrågor på allvar, riskerar att förlora upphandlingar till följd av högre kostnader för att leva upp till kraven.

Edman och Nohrstedt (2017) tar därefter upp exemplet med Kommentus Inköpscentral (SKI), som är en central inköpsorganisation hos Sveriges kommuner och landsting (SKL), vilka har tagit fram en applikation som heter Hållbarhetskollen. Tanken med applikationen är att underlätta för kommuner och regioner att följa upp hållbarhetsfrågor på ett enhetligt sätt. Via applikationen ges även möjlighet att beställa uppföljning av företag under kontraktstiden (Edman & Nohrstedt, 2017). SKI har med hjälp av Hållbarhetskollen identifierat sex områden som är bra att tänka på vid uppföljning:

- Logistiska kedjor kan ofta vara komplexa och näst intill omöjliga att följa upp.
- Alla uppföljningar som gjorts har lett till att förbättringar behövt genomföras av leverantören för att de inte efterföljt kontraktet.
- De flesta leverantörer uppskattar att avtalen följs upp.
- Uppföljning är det bästa sättet att förbättra efterlevnaden av kontrakt, vilket nästan alltid leder till besparingar i form av att upphandlande enhet får det som står specificerat i kontraktet.
- Samarbete mellan upphandlande enheter och organisationer leder till ökat lärande, samt att expertis kan tas till vara på ett bättre sätt och därmed spara resurser.
- Uppföljning är ett utmärkt sätt att föra dialog med leverantören och därmed utveckla upphandlingsprocessen, samt få ökad förståelse för vilka krav som är rimliga att ställa sett till leverantörens förutsättningar.

Edman och Nohrstedt (2017) anser att det bästa sättet att utveckla hållbarhetsarbetet inom offentlig upphandling är att samarbeta i så stor utsträckning som möjligt, samt att följa upp avtalen för att säkerställa att det som är avtalat är det som levereras.

1.12.8 Halati och He

Halati och He (2018) har i artikeln ”Intersection of economic and environmental goals of sustainable development initiatives”, analyserat interaktionen mellan ekonomisk och ekologisk hållbarhet, samt hur de påverkar varandra. I takt med att

fler företag världen över inkluderar den ekologiska hållbarheten i sina policys ökar även intresset för intern prissättning av koldioxidutsläpp. Enligt författarna finns det idag över 1200 företag globalt som använder sig av intern prissättning (Halati & He, 2018). Implementering av en sådan metod är väldigt fördelaktig på sikt, förutsatt att priset är noga avvägt, men att avvägningen behöver kompletteras med fortsatta analytiska studier (Halati & He, 2018). Halati och He (2018) analyserade ett företag som arbetade med lagerhållning och logistik av varor. Vid implementering upptäcktes inledningsvis vissa svårigheter med att få en helhetssyn och effektivitet i arbetet eftersom de olika delarna i företaget drevs som separata enheter. Detta bidrog till att utsläppen ökade under en kort period för företaget innan de sedan minskade under de ursprungliga nivåerna efter en anpassningsperiod (Halati & He, 2018). Författarna lyfter även att minskad klimatpåverkan oftast leder till ökad ekonomisk vinning (Halati & He, 2018).

1.12.9 Hoekman och Tas

Hoekman och Tas (2022) har analyserat hur små och medelstora företag (SME) kan uppmuntras till att delta i offentliga upphandlingar genom bättre utformning av regelverket. Data insamlades från upphandlingar inom EU, och visade att både deltagandet och andelen vunna upphandlingar var lägre än vad författarna förväntade sig i artikeln ”Procurement policy and SME participation in public purchasing” (Hoekman & Tas, 2022). Författarna menar att EU:s upphandlingsreform från 2014, som underlättade för upphandlande organisationer att dela upp upphandlingen i mindre separata delar, ökade andelen SME:s som vann upphandlingar. Hoekman och Tas (2022) menar att delupphandlingar upp till 2,5 miljoner kronor, där delupphandlingen endast inkluderar en del av varorna/tjänsterna i den totala upphandlingen, förbättrade möjligheten för SME att tillgodose behovet (Hoekman & Tas, 2022). Författarna anser att det kvarstår att vidare undersöka om det förbättrade deltagandet av SME fortsätter på längre sikt (Hoekman & Tas, 2022).

1.12.10 Fayos m.fl.

Fayos m.fl. (2022) har i artikeln ”The upcoming rise of SMEs in cross-border public procurement: is it a matter of networking capabilities?” undersökt vad som hindrar SME från att skicka in anbud till upphandlingar som sker utanför det egna landets gränser. Författarna intervjuade SME i Spanien och nedan specificeras i fallande ordning de barriärer som företagen upplevde:

- Efterlevnadskrav
- Överensstämmelse med administrativa och regulatoriska standarder
- Procedurkomplexitet
- Behovet av att visa erfarenhet och tidigare meriter
- Brist på administrativa resurser
- Brist på språkkunskaper inom företaget
- Brist på ekonomiska resurser

- Brist på information i upphandlingsannonser
- Brist på ledningsförmåga
- Brist på marknadskunskap
- Korta deadlines för budgivning
- Politiska och säkerhetsrelaterade risker
- Brist på kunskap om efterlevnadskraven
- Kontraktstorlek och leveransförmåga
- Brist på kommunikation mellan ledning och leverantör
- Brist på förväntad avkastning på kontrakt
- Brist på juridiska resurser
- Kulturella skillnader med internationella partners
- Alltför stora förseningar i administrationen
- Valutafluktuationer
- Bristande erfarenhet bland personalen inom internationella resor

Författarna anser att det bästa sättet att få SME att delta i upphandlingar både inom och utanför landets gränser är genom nätverkande med de upphandlande organisationerna (Fayos m.fl., 2022).

2 Metod

Inför skrivandet av rapporten genomfördes en grundlig planering och ett Gantt-schema skapades för hur arbetet skulle fortlöpa fram till inlämning, samt en milstolpeplan och en ansvarslista.

Resultat baseras huvudsakligen på djupintervjuer med fyra nyckelpersoner från Sandvikens kommun. Personerna är valda utifrån deras professioner och kunskapsområden inom hållbarhet och upphandling. Enligt Hedin (2011) är kvalitativa djupintervjuer särskilt lämpade för att nå intervjupersoners erfarenheter och uppfattning om speciella förhållanden och frågor. Vid urval av intervjupersoner är frågeställningarna avgörande för vilka personer som bör ingå i studien (Ahrne & Svensson, 2016). I det här fallet har författarna begränsat intervjupersonerna till de med specialkunskap inom offentlig upphandling och hållbarhet, vilket endast är ett fåtal nyckelpersoner. Antalet intervjupersoner är under det rimliga antalet för att kunna utföra empiriska analyser (Crouch & McKenzie, 2006) därför har författarna valt att inte utföra sådana analyser.

Intervjuerna genomfördes under april 2022 via de digitala plattformarna Zoom och Microsoft Teams där samtalen spelades in och sedan dikterades. Intervjupersonerna kan betraktas som nyckelpersoner som besitter unik kunskap om just deras arbetssituation och arbetsmoment. Författarna är medvetna om att intervjupersonerna kan lägga egna värderingar i sina svar och därför ge vinklad subjektiv information vid intervjutillfällena. De bedöms ändå som värdefulla eftersom de bistår med kvalitativa värden för rapporten.

Samtliga av rapportens intervjupersoner har varit öppna med hur deras arbetssituation ser ut och vad i Sandviken kommuns organisation som skulle behöva förändras samt förbättras. Författarna är medvetna om att intervjupersonernas svar kan vara påverkade av både dagsform, egna och därmed olika erfarenheter. De svar som är redovisade i rapporten har därför valts endast utifrån frågeställningen vid intervjutillfället.

Rapportens inledning samt teoretiska utgångspunkter består av litteraturstudier, där informationen främst kommer från Högskolan i Gävles digitala bibliotek och statliga myndighetssidor. Författarna använde sökord som public procurement, sustainable procurement, Swedish municipalities, social sustainability public procurement och ecological sustainability public procurement. Dessa sökord har utförts i olika kombinationer. Sökning av litterära fakta har baserats på vetenskapligt granskade källor, och har skett via databasen Discovery. Rapporten är refererad enligt Göteborgs universitets lathund för Apa 7. Information hämtad från myndighetssidor bedöms av författarna vara fullt trovärdig.

Genomförandet av arbetsmomenten har skett genom viss arbetsfördelning för att öka effektiviteten. Dock har all text genomarbetats av båda författarna. Denna metod har valts för att författarna ska ha full insikt i samtliga delar samt för att det bedömts ha underlättat arbetsprocessen. På grund av rådande situation gällande covid-19 samt det långa avståndet mellan författarnas bostadsorter har alla möten uteslutande skett via digitala anslutningar. Arbetet genomfördes regelbundet flera dagar i veckan från den 28/3 fram till slutinlämning den 9/6 2022.

Etiska överväganden

Etiska aspekter är viktiga vid intervjuer eftersom intervjupersonerna delger personlig information. Det är därför viktigt att dessa intervjupersoner behandlas rättvist och säkert och att inte presentera informationen på ett sådant sätt att deltagarnas integritet och identitet kommer till skada (Hedin, 2011). Vid särskilt utelämnande information kan detta leda till att all information inte alltid tas med samt att intervjupersonen själv sätter gränserna för vad som tas med och vad som inte tas med. Kvale och Brinkmann (2014) påpekar dock att det råder en finkänslig balansgång mellan att ge för mycket information och att utelämnas aspekter som kan vara av värde för studien. Författarna har därför försökt att beakta denna balansgång. Vidare har författarna gett de intervjuade information om studiens utformning och hur materialet kommer att användas, varvid författarna förutom samtycke, även förhoppningsvis har minskat risken för att missförstånd uppstår. Efter studiens färdigställande har de inspelade intervjuerna raderats.

3 Resultat

Resultatet är baseras på den information som erhållits genom intervjuer med nyckelpersoner på Västra Gästriklands samhällsbyggnadsförvaltning (VGS) samt inköpskontoret i Sandvikens kommun. Samtliga deltagare ställdes frågor gällande kommunens miljömål, kravställning och hållbarhetsaspekter vid upphandling, pågående projekt och behovet av referenspersoner. Referenspersoner är sakkunniga personer som deltar med sin expertis vid kravställning och utformning av upphandlingsannonser. Intervjuerna innehåller problemidentifiering som ligger till grund för författarnas förbättringsförslag i diskussionen. Intervjufrågorna lämnas som bilaga till rapporten. Författarnas förbättringsförslag presenteras i diskussionen.

3.1 Intervju med Johan Axell

Johan Axell arbetar som miljöcontroller på Miljö- och hållbarhetsenheten i Västra Gästriklands samhällsbyggnadsförvaltning (VGS) i Sandviken. Denna resultatdel är baserad på hans svar i en intervju som genomfördes via Microsoft Teams den 7/4 2022.

Sandviken vill ha fler företagsetableringar och i och med det måste företagen få veta vad kommunen har för infrastruktur och att de kan få hjälp med att bli mer hållbara. Detta kommer att integreras i projektet ”Klimat 13 åtta”. J. Axell menar att kommunen ska hjälpa företag och inte bara ställa krav. Kommunens eget klimatarbete måste dessutom leda till att företagen i sin tur når sina klimatmål, förutom att kommunen ska nå sina egna. Upphandling måste vara en del av detta. I dagsläget finns det dock inga satta mål i kommunen, vilket gör kravställning svårare.

J. Axell beskriver att projektet ”Hållbart Sandviken” i dagsläget är ett paraplyprojekt där fokus främst ska ligga på klimat, vilket kommer att täcka in mycket av kommunens hållbarhetsarbete. Projektet ”Klimat 13 åtta” är en del av Hållbart Sandviken och kommer att generera i nya mål för kommunen. Namnet på projektet hänvisar till Agenda 2030 och mål 13 – ”Bekämpa klimatförändringarna” och att detta projekt ska genomföras på 8 år. Inom projektet Klimat 13 åtta ska det genomföras klimatberäkningar. Konsulter ska räkna ut hur mycket och vad för utsläpp kommunen släpper ut inom koncernens olika delar. I andra kommuner har det visat sig vara konsumtion som bidrar med stora och ibland de största utsläppen.

Åtgärder för att öka hållbarheten vid upphandling kan vara att först arbeta internt. Alla upphandlare måste förstå vad som menas med begreppet hållbarhet och hur det ska arbetas med. J. Axell poängterar vikten av att alla måste vara med och överens om detta i organisationen. Därefter behöver kommunikationen med leverantörerna bli bättre. Kraven i upphandlingsannonser måste överensstämma mer med de små lokala leverantörernas verksamheter för att det inte ska resultera i att

det bara är de stora företagen som lägger eller kan lägga anbud. Ett första steg i den processen kan vara att börja kommunicera med leverantörerna i god tid för att de ska ha en chans att anpassa sig efter kommande krav. Exempelvis konvertera till fossilfria fordon eller skapa samarbeten med andra aktörer. Ett förslag är att även ta reda på vad andra kunder ställer för krav på dessa verksamheter. Den informationen kan resultera i att kommunen eventuellt kan ställa högre krav än vad som var tänkt från början. Därefter kommer den viktiga uppföljningen.

Författarnas förslag om krav på uppföljning integrerat i upphandlingsannonser möts med positivitet. J. Axell tror att det är ett måste. Han anser att det behövs ett system där kommunen mottar en miljörapport från respektive anbudsvinnare varje år och att det genomförs en avtalskontroll som kontrollerar att den stämmer. Om företaget har ett systematiskt miljöarbete och ändå ska genomföra någon form av miljörapportering är det, enligt J. Axell, fullt rimligt (J. Axell, personlig kommunikation, 7 april, 2022).

3.2 Intervju med Åsa Holmberg

Åsa Holmberg arbetar som miljöstrateg på Miljö- och hållbarhetsenheten i Västra Gästriklands samhällsbyggnadsförvaltning (VGS) i Sandvikens kommun. Hennes arbete riktar sig främst inåt i organisationen, men agerar även i projekt direkt ut till allmänheten. Denna resultatdel är baserad på hennes svar i en intervju som genomfördes via Zoom den 8/4 2022.

Enligt Å. Holmberg är det kommunens politiker som ansvarar för att kommunens hållbarhetsmål blir uppdaterade. VGS kan komma med förslag på aktiviteter, men politikerna måste godkänna och ge aktiviteten som uppdrag till verksamheten för att den ska kunna verkställas. Det enda mål som finns idag är de strategiska målen som omfattar social hållbarhet. Det är även den enda strategiska styrningen, som går in i styrsystemet och ner i kommunens alla förvaltningar. Så länge miljöfrågorna inte går in i de strategiska målen finns det heller inte något uppdrag gällande miljö för VGS att arbeta vidare med.

Å. Holmberg anser att kommunen först behöver ha mål som de sedan kan följa upp och det måste beslutas om mål på miljöområdet för att kommunen ska ha något att arbeta mot. Just nu arbetar VGS med att få mål till alla tre kommuner. Det är, enligt Å. Holmberg, vad som är viktigast och ligger först på listan. Det Sandvikens kommun kan göra i dagsläget för att arbeta målinriktat är att titta på nationella och regionala målsättningar.

Å. Holmberg beskriver hur VGS i det nystartade projektet ”Hållbart Sandviken” ska ta fram målstyrning för målet klimat. Det VGS vill med projektet är att få in hållbarhetsbegreppet som stort och inte bara fokusera på social hållbarhet i den strategiska styrningen. Målet är att begreppet hållbarhet ska implementeras och bli verklighet i alla kommunens verksamheter, istället för att arbeta med parallella dokument. Samt att det även följs upp på det sättet. I projektet ingår moment som

klimatberäkningar för att få nyckeltal att arbeta med samt att det i dagsläget genomförs en inventering för att ta reda på vart i Sandvikens kommunkoncern de största miljöpåverkande faktorerna finns. Beräkningarna genomförs av konsulter och den preliminära rapporten kommer i juni 2022. Å. Holmberg menar att det blir mer konkret när det finns beräkningar som dessutom kan användas som trovärdiga underlag, när det finns faktiska siffror att utgå ifrån. Hon anser att det kan ge mer tyngd åt kommande insatser.

Vid jämförelse med andra kommuner visar resultatet att stor del av påverkan kommer från konsumtion, det vill säga vid upphandling av varor och tjänster. Visar resultatet av undersökningarna kopplade till projektet, att det ligger till på samma sätt i Sandvikens kommun anser Å. Holmberg att det behövs åtgärder kring upphandling för att minska denna påverkan.

Å. Holmberg berättar att det har förts diskussioner om att det just nu finns många parallella arbeten som pågår kring hållbarhet i Sandviken. För att minska risken för dubbelarbete och för att ha större kontroll på vad som händer på fler fronter diskuteras det inom projektet frågor som *"hur förhåller sig alla dessa arbeten som pågår till varandra?"* och *"hur kan de synkroniseras för att få ut den bästa effekten?"*.

För att det ska tas större hänsyn till sociala och ekologiska hållbarhetsaspekter vid upphandling behöver kommunen, enligt Å. Holmberg, använda upphandling som en del i det strategiska arbetet och inte bara som en nödvändig funktion. För att istället kunna använda upphandling som ett hållbarhetsverktyg behöver det, enligt Å. Holmberg, ske en omställningsprocess. Under den tiden skulle inköpskontoret bland annat behöva ha stöd i form av resurser, eftersom det kommer att uppstå merarbete. Inköpskontoret kommer dessutom ställas inför nya frågor om hur det ska bedriva sitt arbete med bland annat uppföljning.

Å. Holmberg föreslår att det inledningsvis behövs arbete med uppföljning på de krav som redan ställs idag samt att genomföra en plan för att ta reda på i vilka upphandlingar det är mest viktigt att ställa bra krav i. Detta exempelvis utifrån vad som framkommer i den kommande kartläggningen med klimatberäkningar. Hon menar att kommunen inte kan ställa miljökrav om ingen följer upp dem. Samtidigt kan det inte ställas krav på exempelvis leverantörer om kommunen själva inte arbetar med de här frågorna. Å. Holmberg lyfter dokument *Koldioxidbudgeten 2020–2040 Gävleborgs län* som ett exempel på en bra fingervisning om vad som behöver genomföras och åtgärdas, men att den behöver tolkas av kommunens politiker.

Gällande hur mycket inköpskontoret kan och ska komma med input när det kommer till kravställning i upphandlingsannonser känner inte Å. Holmberg till. Hon menar att det däremot blir lättare om det finns tydliga mål för området som det går att luta sig mot. I dagsläget känner Å. Holmberg att det nu är inköpskontoret som

sitter och ska ta svåra beslut gällande att köpa dyrare varor eller tjänster för att det är bättre för miljön. Något hon antar stundvis känns svårt, eftersom det just saknas beslut och tydliga riktlinjer.

Å. Holmberg känner inte till någonting om referensgrupper, men anser att om detta är en viktig funktion i upphandlingsprocessen borde det finnas någon form av miljökompetens representerad.

På frågan om det vore möjligt att ställa krav på integrerad uppföljning direkt i annonseringen svarar Å. Holmberg att hon tycker att det låter rimligt. Hon förtydligar att hon inte är djupt insatt i upphandlingsregler, -detaljer eller -rutiner, men att det vore en smidig lösning. Däremot anser hon att det inte ska innebära att det inte ska utföras kontroller eller uppföljning av upphandlingen bara för att ett steg i ledet har underlättats (Å. Holmberg, personlig kommunikation, 8 april, 2022).

3.3 Intervju med Anna Bredberg

Anna Bredberg är enhetschef på Miljö- och hållbarhetsenheten i Västra Gästriklands samhällsbyggnadsförvaltning (VGS) i Sandviken. Denna resultatdel är baserad på hennes svar i en intervju som genomfördes via Zoom den 12/4 2022.

VGS:s uppdrag är att upplysa politikerna om vilka behov som finns i organisationen samt olika utmaningar genom omvärldsspaningar. Det yttersta ansvaret ligger hos politikerna som ska ta beslut om vad som ska prioriteras och vilken väg kommunen ska gå.

Enligt A. Bredberg antog kommunen för 10 år sedan ett arbetssätt som kallas för balanserad styrning. Strategiska mål skulle tas omhand inom ramen för den balanserade styrningen med delsyftet att det inte skulle förekomma flertalet separata måldokument. Men med tiden ändrades åsikten och kommunen har nu gått tillbaka till att ha dessa dokument. Det har under tiden inte funnits något enskilt måldokument utan inom den balanserade styrningen har det istället funnits ett hållbarhetsperspektiv. Där har det bland annat funnits ett mål om minskad klimatpåverkan, men inte på samma sätt som i ett riktigt måldokument.

På frågan om det finns några aktuella miljömål svarar A. Bredberg nej. Det är just nu vad hon kallar för mellan-år, där kommunen har släppt det gamla och är på väg in i något nytt. Det innebär att det inte finns några mål att arbeta mot i dagsläget utan fokus ligger på social hållbarhet och inte på den ekologiska.

Inom projektet ”Hållbart Sandviken” ska det skapas nya mål. A. Bredberg anser att det behöver finnas strategiska mål och tydlig målsättning för Sandvikens kommun kopplat till just miljö. Det arbetas på olika fronter i kommunen och i olika delar av organisationen, men enligt A. Bredberg finns det risk för att arbeten sker parallellt eller osammanhängande, utan en samlad målsättning. Det finns heller

ingen enad riktning, vilket enligt A. Bredberg, inte gör arbetet lika effektivt som det skulle kunna vara.

Projektet har tillkommit i arbetet med nätverkande i andra delar av kommunen där det utförs hållbarhetsarbete. Det har, enligt A. Bredberg uttrycks med enad röst att det behövs egna mål och tydliga strategiska mål på miljöområdet, vilket också har framförts till kommunledningen och till politiken.

Spåret som Miljö- och hållbarhetsenheten ska arbeta efter i projektet ”Hållbart Sandviken” kallas för klimat, men A. Bredberg anser att det mer handlar om ett ekologiskt spår. Det är viktigt att kommunen hittar vägar framåt som inte blir på bekostnad av något annat. Det får inte vävas in nya målkonflikter utan hitta insatser som leder framåt där kommunen får flera vinster i en.

A. Bredberg upplever att nyckeln till allt inom förändrings- och utvecklingsarbete är uppföljning och att det är särskilt relevant när det kommer till upphandling. Av någon anledning tycker flertalet enheter att de inte hinner med den biten i många delar av organisationen. Det är ett moment som, enligt A. Bredberg, skyndas förbi och sedan vidare till nästa uppdrag. Däremot är A. Bredberg övertygad om att det är uppföljning som kommunens enheter lär sig av och som leder dem framåt i utvecklingen. A. Bredberg anser att kommunen har brustit i det momentet, även på inköpskontoret gällande verksamhetsuppföljning. Fokus har mest legat på det ekonomiska perspektivet och den ekologiska uppföljningen, vilket har lett till att den önskade effekten inte uppnåtts. I led med detta resonemang är A. Bredberg starkt positiv till anställandet av en avtalscontroller på inköpskontoret och känner att det är ett bra steg i rätt riktning (A. Bredberg, personlig kommunikation, 12 april, 2022).

3.4 Intervju med Helena Wallbom

Helena Wallbom är inköpschef på inköpskontoret i Västra Gästriklands samhällsbyggnadsförvaltning (VGS) i Sandviken. Denna resultatdel är baserad på hennes svar i en intervju som genomfördes den 21/4 2022.

För att öka hänsynen till sociala och ekologiska hållbarhetsaspekter vid upphandlingar anser H. Wallbom att begreppet hållbarhet behöver definieras samt att det behövs mer kunskap om hållbarhet i förvaltningen generellt. Hur arbetet med hållbarhet ska förändras på inköpskontoret kan vara att alltid försöka ta med de olika aspekterna i varje upphandling. Det finns ingen checklista att förhålla sig till vid upphandlingar, utan upphandlaren måste titta på faktorer som social hållbarhet, om det finns lokala producenter eller leverantörer mm. Det ställs även sällan krav på förpackningsmaterial, vilket H. Wallbom anser borde kunna vara ett standardförfarande.

H. Wallbom poängterar att personalen på inköpskontoret kan upphandling, men är inte experter på hållbarhet. De kan vid behov titta på hur andra kommuner har ställt krav eller söka information på upphandlingsmyndighetens hemsida. Alternativt om någon i personalen har ett särskilt intresse och kunskaper om en specifik upphandling och därmed kan ställa krav utefter det. H. Wallbom anser att det inte riktigt är deras roll att ställa hållbarhetsrelaterade krav utan inköpskontoret behöver förankra sig ute i verksamheterna och även uppåt i rangordningen mot ledning och politiker. Hon upplever att det är svårt när det inte finns några mål att luta sig mot samt att vara konsekvent i kravställningar.

Inköpskontoret har endast erhållit knapphändig information om projektet Hållbart Sandviken och H. Wallbom anser att det är svårt att i dagsläget avgöra hur mycket det kommer att hjälpa personalen på inköpskontoret. Hennes förhoppning är att det kommer att hjälpa och avlasta kontorets personal genom att det inte bara kommer att vara upphandlarna som arbetar med att ta fram krav till upphandlingsannonser. Samt att organisationen får en förståelse och ett incitament till att påverka långt ut i verksamheterna. H. Wallbom hoppas även på en ökad förståelse för att större krav kan innebära en ökad kostnad, som beställaren är beredd att godta.

Till varje upphandling medföljer ett policydokument och vad H. Wallbom vet formuleras detta inte om. Denna texts innehåll är egentligen olika lagkrav som, enligt H. Wallbom, egentligen inte borde behöva finnas med i upphandlingsdokumenten. Men inköpskontoret har det ändå som rutin. Det lilla stycket om miljökrav är generellt formulerat och innehåller därmed inga specifika krav, vilket visar på att det finns viss kunskapsbrist på området. H. Wallbom anser dock att det vore en fördel om standardtexten i policydokumentet gällande miljö uppdateras tillsammans med anställda på Miljö- och hållbarhetsenheten för att få med båda instansernas kompetenser. Dessutom anser H. Wallbom att det är lätt att fastna i gamla rutiner och dessa dokument måste underhållas.

Ännu en aspekt för inköpskontoret att ta hänsyn till är att de köper in mycket olika varor och tjänster med olika förutsättningar. H. Wallbom menar att det kan behövas en formulering som lämnar vissa kryphål där inköpskontoret får ta ställning till om vissa kravställningar är lämpliga eller ens möjliga.

Det finns inga mätbara och tydliga mål för förvaltningen att följa och inte heller några resurser till uppföljning. Det råder, enligt H. Wallbom, även oklarheter om vem ska utföra uppföljningen, om det är inköpskontoret eller den som äger avtalet. H. Wallbom anser att det klart och tydligt är avtalsägaren, men hon är inte säker på att avtalsägaren inser det.

H. Wallbom är positiv till författarnas förslag om att det är den vinnande anbudsgivaren som åtar sig att ge en årlig uppföljning av avtalet. Det skulle spara resur-

ser även om det måste ske någon form av arbete kring detta. Det behöver specificeras vad som menas med uppföljning och vad den ska innehålla, men H. Wallbom tror att det är genomförbart.

Referensgrupper används vid varje upphandling, men det varierar i antal per grupp. Oftast rör det sig om 2–5 personer per tillfälle, beroende på upphandlingens karaktär. En referensgruppsdeltagare behöver inte redan ha svaret på alla frågor, men ska kunna ta reda på mycket genom verksamheten. H. Wallbom har förstått och tycker att det är synd att företeelsen med referensgrupper inte är så känt. Tillvägagångssättet att välja dessa personer sker bland annat internt via en inköps-samordnare, vilket resulterar i att dessa uppgifter inte blir mer kända. Det personalen på inköpskontoret kan göra är att prata med människor de träffar och att uppmuntrar dem att vara med i referensgrupper. Vid intresse uppmanar H. Wallbom att de anmäler detta till sin chef för framtida uppdrag.

En referensgrupp spenderar ungefär ett par timmar i veckan eller några dagar per månad på sitt uppdrag. Enligt H. Wallbom kan det se olika ut beroende på vad det är för typ av upphandling. Referensgruppen informeras om att anbud kommit in och kan vara med och utvärdera anbudet, men enligt H. Wallbom kan det kan skilja från gång till gång. I framtiden ska H. Wallbom uppmana sina handläggare att dokumentera den sammanlagda tiden per upphandling.

En nackdel som kan uppstå är när någon vill delta i en referensgrupp är att det kan dröja lång tid tills det är dags för nästa upphandling gällande en specifik vara eller tjänst. Enligt H. Wallbom kan det dröja flera år innan det är dags igen och vid det laget kan den intresserade personen ha slutat sin tjänst. Ett annat problem för inköpskontoret är att hålla reda på och minnas dessa personer, eftersom det inte finns några rutiner för detta än.

Ett annat problem, som H. Wallbom pekar på är ersättningen. Det är inte budgeterat för någon ersättning av den här tjänsten, men det är något hon anser skulle behövas. Kommunen genomför ungefär 75–100 upphandlingar per år och under året deltar referensgrupper med minst 2 personer i varje grupp, vilket H. Wallbom poängterar blir dyrt om dessa fick ekonomisk ersättning. Ett förslag som kommit in är att deltagarna får en trisslott, en gratis lunch eller liknande.

H. Wallbom önskar att andra ska se den här insatsen med högre status. Personer som deltar i en referensgrupp har, enligt H. Wallbom, möjlighet att påverka, inte bara Sandvikens kommun, utan hela kommunkoncernen.

I dagsläget finns det ingen ”code of conduct” som leverantörer behöver godkänna hos inköpskontoret. Enligt H. Wallbom har några av kommunens bolag det, men hon är osäker på vad de kallar det för. H. Wallbom anser att det även skulle behövas för kommunen, beroende på vad som står i den. Hon funderar på hur den ska

författas för att det ska vara enklare för anbudsgivare att läsa avtalet, med en misstanke om att många i dagsläget inte brukar läsa det ordentligt.

Det finns idag inget dokument med aspekter att beakta vid upphandlingar från förvaltningen. Men i den bästa av världar önskar H. Wallbom att det i framtiden ska finnas checklistor, tydliga riktlinjer, satta mål, en budgetering för referensuppdrag och en ökad samverkan mellan de anställda på Miljö- och hållbarhetsenheten och inköpskontoret för att kunna ställa tydligare krav vid upphandlingar (H. Wallbom, personlig kommunikation, 24 april, 2022).

3.5 Analys av rapportens intervjuer

Samtliga intervjupersoner upplever att bristen på miljömål i kommunen försvårar arbetet med kravställning, både vid hållbarhetsarbete samt i upphandlingsprocesser. Nya miljömål är dock en målsättning med projekten ”Hållbart Sandviken” och ”Klimat 13 åtta”.

En gemensam nämnare i intervjuerna är att samtliga efterlyser en förändring gällande tydligare ansvarsfördelning och kompetensutbyte i organisationen. H. Wallbom önskar att övriga i organisationen tar större ansvar gällande kravställning vid beställningar av varor och tjänster. Personalen på inköpskontoret kan upphandling och är inte experter på allt annat runtomkring. Utifrån denna problemidentifiering anser H. Wallbom att det behövs utökade resurser för referensgrupper för att kunna genomföra upphandlingar av högre kvalitet.

Uppföljning av upphandlingar genomförs inte idag av Sandvikens kommun, men det skulle behöva prioriteras bland annat för att säkerställa att leverantörer efterlever sina åtaganden. A. Bredberg påpekar att det är uppföljning som för utvecklingen framåt för verksamheten. Momentet efterlyses även av inköpskontoret.

Samtliga intervjupersoner har identifierat problemområden och har förslag på lösningar, som de hoppas kommer att beaktas i projekten ”Hållbart Sandviken” och ”Klimat 13 åtta”.

4 Diskussion

Under intervjuerna med nyckelpersonerna hos Sandvikens kommun framkom att det råder viss oklarhet om vilken profession som förväntas bidra med vad under en upphandling. Frazer Johnson och Klassen (under utgivning) menar att det är ett vanligt förekommande problem när en upphandling berör flera olika intressenter, både internt och externt. Olsson och Öjehag-Pettersson (2020) lyfter även problematiken med att skapa effektiva policydokument för att styra verksamheten, främst gällande social och ekologisk hållbarhet.

Både J. Axell och Å. Holmberg vid Miljö- och hållbarhetsenheten upplever att det är ovanligt att de blir tillfrågade gällande stöd i framtagningen av hållbarhetskrav vid upphandling. Författarna tolkar situationen som att det beror på bristande verksamhetsstyrning i och med att kommunen saknar ekologiska hållbarhetsmål.

Olsson och Öjehag-Pettersson (2020) anser att det är marknaden som har misslyckats med att styra verksamheterna mot ett ökat ansvarstagande i hållbarhetsfrågor. Olsson och Öjehag-Pettersson (2020) lyfter fyra huvudorsaker till misslyckandet, avsaknad av incitament, avsaknad av internationellt helhetsperspektiv, bristande strategiskt ledarskap samt avsaknad av externa organisationer som kan stötta och bistå med expertkompetens. Denna rapportens författare upplever att dessa fyra orsaker även identifierats hos Sandvikens kommun. Avsaknaden av miljömål innebär för upphandlande enheter att det saknas incitament att ställa miljökrav, samtidigt som de personer som sitter på kunskapen inte tillfrågas. Som Olsson och Öjehag-Pettersson (2020) konstaterar leder detta förhållningssätt till att endast de medarbetare som har ett intresse och engagemang för miljöfrågor implementerar detta i upphandlingarna.

Avsaknaden av internationellt perspektiv är en mer komplex fråga på grund av att det kan vara svårt att följa samtliga varors beståndsdelar genom livscykeln. Fiertes Giné m.fl. (2022) föreslår att det bör tas fram internationella riktlinjer och standarder som upphandlande organisationer kan referera till. Detta skulle även hjälpa till att nå det globala målet för hållbar konsumtion, eftersom det skulle öka cirkulariteten och förenkla kravställandet på hållbara produkter (Globala målen, u.å.a.). Fiertes Giné m.fl. (2022) anser att varje enskild organisation inte behöver ha dessa expertkunskaper internt, utan kan implementera ett helhetsperspektiv med hjälp av de nya standarder och riktlinjer som föreslås.

Olsson och Öjehag-Pettersson (2020) anser även att det krävs ett förbättrat strategiskt ledarskap, både på lokal och nationell nivå, för att styra utvecklingen i en mer hållbar riktning. Samtliga intervjuade nyckelpersoner hos Sandvikens kommun anser att det saknas tydlighet gällande hållbarhetsfrågor. A. Bredberg nämner i intervjun att det har skett en del förändringar de senaste åren gällande hur kommunen ska styras, och att det därför inte har funnits några miljömål de senaste

åren. A. Bredberg nämner även att det är den politiska organisationen som behöver fatta beslut om att anta nya miljömål, de som arbetar hos kommunen kan endast påpeka vikten av att ta fram dessa.

H. Wallbom anser att de som arbetar på inköpskontoret ofta förväntas vara experter på allt, medan de i själva verket är kunniga på inköp och lagstiftningen gällande det. H. Wallbom berättar vidare att det stöd de har idag gällande kravställning är framför allt de förslag som finns att tillgå via Upphandlingsmyndighetens hemsida. Olsson och Öjehag-Pettersson (2020) föreslår att fler stödjande organisationer behöver upprättas på nationell nivå för att stödja upphandlande organisationer.

J. Axell berättar i intervjun att Sandviken kommun gärna ser att fler lokala företag lämnar anbud vid upphandlingar, men förstår samtidigt att det kan vara svårt att leverera de kvantiteter som kommunen behöver. J. Axell anser det vara en del av den lokala sociala hållbarheten att öka andelen lokala leverantörer. J. Axell kommer med förslaget att lokala aktörer bör gå samma och samarbeta för att tillsammans lämna in anbud och därmed öka sannolikheten att vinna upphandlingar. Detta förslag överensstämmer med Czarnezki (2019) och Edman och Nohrstedts (2017) resonemang gällande fördelarna med samverkan mellan SME:s för att öka sannolikheten att vinna upphandlingar. Tátrai och Diófási-Kovács (2021) anser att en ökad kommunikation mellan den upphandlande organisationen och leverantörer är önskvärd. Det kan bidra till en ökad förståelse för vilka krav kommunen har, samtidigt som kommunen får en bättre uppfattning av vilka förutsättningar leverantörerna har (Tátrai och Diófási-Kovács, 2021). Hoekman och Tas (2022), som har analyserat hindren för SME:s att vinna upphandlingar, menar istället att det är fördelaktigt att dela upp större upphandlingar i mindre delupphandlingar. Exempelvis en delupphandling för varan och en för leveransen. Detta menar Hoekman och Tas (2022) ökar möjligheten för SME:s möjligheter att tillgodose de krav som den upphandlande organisationen ställer. Hoekman och Tas (2022) menar också att 2,5 miljoner kronor är den uppskattade tröskelnivån som de initialt anser vara gränsen för optimala delupphandlingar. De skriver samtidigt att fler studier behöver göras för att definiera en optimal tröskelnivå (Hoekman & Tas, 2022).

Halati och He (2018) anser att en intern prissättning av miljöfrågor, exempelvis koldioxidutsläpp, vid upphandling bidrar till att integrera hållbarhetsfrågor som en naturlig del i upphandlingsprocessen. Detta krävs även för att uppnå det globala målet om att bekämpa klimatförändringar (Globala målen, u.å.b.). Vid Halati och Hes (2018) analys av ett företags implementering av metoden identifierades inledningsvis vissa svårigheter med att få en helhetssyn och god effekt av förändringen. Efter en anpassningsperiod visade det sig att företaget minskat sina utsläpp till följd av implementeringen. Olsson och Öjehag-Pettersson (2020) anser även att det är fördelaktigt att efterfråga funktioner istället för färdiga lösningar, som

årliga minskningar av leverantörens utsläpp, istället för exempelvis krav på specifika fordon eller drivmedel.

De intervjuade nyckelpersonerna hos Sandvikens kommun säger samtliga att uppföljningen av upphandlingar är sällsynt förekommande. A. Bredberg säger att kommunen nyligen har tillsatt en avtalscontroller som har till uppgift att följa upp de upphandlingar som genomförs. Uppföljning är något som lyfts upp som extra viktigt i EU-kommissionens handbok för hållbara upphandlingar (European Commission, 2021).

4.1 Författarnas förbättringsförslag

- Implementera användandet av Life Cycle Cost-metoden för att få en översikt av totala kostnaden genom hela livscykeln. Förhoppningen är att detta kan leda till mer hållbara inköp som minskar behovet av nyköp, och därmed minskar kommunens kostnader samt öka den ekologiska hållbarheten. På sikt bidrar det till att nå de globala målen ”Hållbar konsumtion” och ”Bekämpa klimatförändringar”.
- Implementering av en intern prissättning för ekologisk påverkan. Detta anser författarna leda till en integration av hållbarhetsfrågor i den dagliga verksamheten, och specifikt inom upphandling.
- Framtagande av nya hållbarhetsmål. Detta anser författarna vara grunden till kommunens hållbarhetsarbete.
- Skapa en kunskapsbank där medarbetarnas kunskapsområden är definierade för att på ett enkelt sätt få överblick över vilka kompetenser som finns att tillgå vid skapande av referensgrupper. Detta kan förslagsvis läggas in under respektive medarbetares profil via intranätet och göra det sökbart.
- Se över möjligheten att ersätta deltagare i referensgrupper ekonomiskt. Detta för att öka motivationen bland medarbetarna att delta i upphandlingar, samtidigt som ökat engagemang bör leda till bättre kravställning och i slutändan bättre upphandlingar. Författarna anser att ekonomisk ersättning till deltagare i referensgrupper bör vägas upp av att kommunen med stor sannolikhet genomför bättre upphandlingar.
- Skapa ett standardiserat policydokument som skickas med vid alla upphandlingar som definierar vad som förväntas av leverantören gällande hållbarhetsfrågor, detta bör gå i linje med kommunens egna hållbarhetsmål. En så kallad ”code of conduct”.

- Definiera vilket ansvarsområde de olika parterna har internt vid upphandling. Idag upplever författarna att det råder osäkerhet om vem som kan bistå med vilken expertis, samt vad som förväntas av respektive part.
- Inkludera uppföljningen av avtalet som en del av leverantörens ansvar för att på så sätt årligen få en rapport om hur de uppfyller sina åtaganden enligt avtal. Kommunen behöver även göra stickprov på dessa för att se att det verkligen stämmer.
- Enligt Upphandlingsmyndigheten (u.å.c.) är det huvudsakliga syftet vid offentlig upphandling att säkerställa att skattemedel används så effektivt som möjligt. Den definitionen tar endast hänsyn till den ekonomiska hållbarheten. Författarna anser därför att definitionen behöver omvärderas för att även ta hänsyn till social och ekologisk hållbarhet. Detta för att samtliga delar av hållbarhetsspektrat är nödvändiga att beakta.

5 Slutsatser

Det viktigaste för Sandvikens kommun är att få nya hållbarhetsmål, eftersom detta är grundstenen för det fortsatta arbetet. Författarna anser att det råder bristande kommunikation mellan förvaltningen och politikerna som fattar besluten. Detta behöver förbättras för att på ett mer effektivt sätt leda hållbarhetsarbetet framåt. Framför allt om kommunen ska nå upp till de nationella hållbarhetsmålen.

De intervjuade nyckelpersonerna hos Sandvikens kommun har till stor del redan identifierat de problemområden som finns, men har inte kommit till rätta med dessa. Författarna tror att det kan bero på bristande resurser eller att organisationen har prioriterat annat.

Det råder viss oklarhet inom organisationen gällande vilken ansvarsfördelning som gäller mellan inköpskontoret och beställande avdelning. Att förtydliga detta anser författarna leda till mer effektiva upphandlingar.

Uppföljning av upphandlade varor och tjänster har varit sällsynt förekommande, det bör läggas mer energi på detta för att säkerställa att leverantörerna levererar det som står i avtalet.

Sandvikens kommun är som helhet på rätt väg, men genom vissa förtydliganden inom organisationen och ökad styrning inom hållbarhetsområdet tror författarna att arbetet som helhet kommer att framskrida på ett mer effektivt sätt.

6 Framtida studier

Som en utveckling av detta arbete skulle det vara av värde att intervjua politiker i beslutandeposition samt deltagare från tidigare referensgrupper. Samt att genomföra en mer omfattande jämförelsestudie av upphandlingsarbetet ur ett hållbarhetsperspektiv mellan Sveriges kommuner.

Referenser

Ahrne, G., & Svensson, P. (2016). *Handbok i kvalitativa metoder*. Stockholm: Liber.

Crouch, M., & McKenzie, H. (2006). The logic of small samples in interview-based qualitative research. *Social science information*, 45(4), 483–499.

Czarnezki, J. J. (2019). Green Public Procurement. Legal Instruments for Promoting Environmental Interests in the United States and European Union. [Doktorsavhandling, Uppsala Universitet]. ISBN 978-91-506-2789-3.

Edman, Å., & Nohrstedt, P. (2017). Sweden: No Socially Responsible Public Procurement without Monitoring the Contract Conditions. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 12(3), 352–357.

European Commission. (2021). Study on the implementation of Life Cycle Assessment and Environmental Footprint methods in the context of Public Procurement Final Report. (n.d.). <https://doi.org/10.2779/74025>

Fayos, T., Calderón, H., García-García, J. M., & Derqui, B. (2022). The upcoming rise of SMEs in cross-border public procurement: is it a matter of networking capabilities? *Journal of International Entrepreneurship*, 1–27. <https://doi.org/10.1007/s10843-022-00310-5>

Fuertes Giné, L., Vanacore, E., & Hunka, A. D. 1978. (2022). Public Procurement for the Circular Economy: a Comparative Study of Sweden and Spain. *Circular Economy and Sustainability*. <https://doi.org/10.1007/s43615-022-00150-4>

Frazer Johnson, P., & Klassen, R. D. (under utgivning). New directions for research in green public procurement: The challenge of inter-stakeholder tensions. *Cleaner Logistics and Supply Chain*, 3. doi.org/10.1016/j.clscn.2021.100017

Från Globala målen. (u.å.). *Om globala målen* [Illustration]. Hämtat 2021-12-09 från <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/>

Globala målen. (u.å.). *Mål 12: Hållbar konsumtion*. Hämtad 2022-05-25 <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-12-hallbar-konsumtion-och-produktion/>

Globala målen. (u.å.a.). *Mål 13: Bekämpa klimatförändringarna*. Hämtad 2022-05-25 från

<https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-12-hallbar-konsumtion-och-produktion/>

Globala målen. (u.å.b.). *Om globala målen*. Hämtad 2021-12-09 från <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/>

Halati, A., & He, Y. (2018). Intersection of economic and environmental goals of sustainable development initiatives. *Journal of Cleaner Production*, 189, 813–829. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.03.322>

Hedin, A. (2011). *En liten lathund om kvalitativ metod med tonvikt på intervju*. Hämtad 2022-05-01 från <https://www.studocu.com/sv/document/hogskolan-kristianstad/omvardnadsforskningens-teori-och-metod-iv-fordjupningsarbete-i-omvardnad/liten-lathund-om-kvalitativ-metod-med-tonvikt-pa-intervju-11-08-25/9011848>

Hoekman, B., & Taş, B. K. O. (2022). Procurement policy and SME participation in public purchasing. *Small Business Economics: An Entrepreneurship Journal*, 58(1), 383–402. <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00414-z>

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun* (3:3). Lund: Studentlitteratur.

Olsson, D., & Öjehag-Pettersson, A. 1979. (2020). Buying a sustainable society: the case of public procurement in Sweden. *Local Environment*, 25(9), 681–696. <https://doi.org/10.1080/13549839.2020.1820471>

Regeringen. (u.å.a.). *Agenda 2030 | Mål 12 | Hållbar konsumtion och produktion*. Hämtad 2022-01-13 från <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/agenda-2030-mal-12-hallbar-konsumtion-och-produktion/>

Regeringen. (u.å.b.). *Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling*. Hämtad 2022-01-03 från <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/17-globala-mal-for-hallbar-utveckling/>

Riksdagen. (u.å.). *Lagen om offentlig upphandling*. Hämtad 2022-02-28 från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161145-om-offentlig-upphandling_sfs-2016-1145

Sandvikens kommun. (2021, 2 september). *Ekonomi- och inköpskontoret*. <https://sandviken.se/kommunpolitik/kommunensorganisation/forvaltningar/kommunstyrelseforvaltningen/ekonomiochinkopskontoret.4.195dd5bf960ef47f87fff2339.html>

Sandvikens kommun. (2022, 21 januari). *Organisationsschema för Sandvikens kommun*. <https://sandviken.se/kommunpolitik/kommunensorganisation.4.1ac5f13f95bb7061f7fff420.html>

Tátrai, T., & Diófási-Kovács, O. (2021). European Green Deal – the way to Circular Public Procurement. *ERA Forum*, 22(3), 523–539. <https://doi.org/10.1007/S12027-021-00678-2/TABLES/2>

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.a.). *Förenklat förfarande*. Hämtad 2022-03-17 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/regler-for-upphandlingar-paborjade-fore-1-februari-2022/forenklat-forfarande/>

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.b.). *Kunskapsbank för offentliga affärer*. Hämtad 2021-12-09 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kunskapsbank-for-offentliga-affarer/>

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.c.). *Om offentlig upphandling*. Hämtad 2021-12-09 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-offentlig-upphandling/>

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.d.). *Om regler för upphandling*. Hämtad 2022-02-18 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/om-regler-for-upphandling/>

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.e.). *Tröskelvärden och direktupphandlingsgränser*. Hämtad 2022-02-17 från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/troskelvarden-och-direktupphandlingsgranser/#troskelvarden_och_direktupphandlingsgrans_i_kronor_sekfran1januari2022

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.f.). *Upphandling av koncessioner*. Hämtad 2022-02-18 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/luk/>

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.g.). *Vad är en koncession*. Hämtad 2022-02-18 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/luk/vad-aren-koncession/>

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.h.). *Vår modell för inköpsprocessen*. Hämtad 2021-12-09 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/var-modell-for-inkopsprocessen/>

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.i.). *Välj upphandlingsförfarande*. Hämtad 2022-03-17 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/valja-upphandlingsforfarande/>

World trade organisation. (u.å.). *Gpa*. Hämtad 2021-12-21 från https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

Your Europe. (u.å.). *Regler om offentlig upphandling*. Hämtad 2022-01-14 från https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/public-contracts/public-tendering-rules/index_sv.htm

Bilaga A

Intervjufrågorna till Johan Axell, Åsa Holmberg och Anna Bredberg

- Hur kommer det sig att hållbarhetsmålen inte har uppdaterats trots att de är över 10 år gamla?
- Vem bär ansvaret för att uppdatera målen? Politiken eller verksamheten?
- Vad tror du att projekt "Hållbart Sandviken" kommer att hjälpa er på inköp?
- Har annonserna standardtexter eller formuleras det nya villkor varje gång?
- Hur anser du att arbetet behöver förändras för att det ska tas större hänsyn till sociala och ekologiska hållbarhetsaspekter vid upphandling?
- Forskningen säger att de viktigaste aspekterna är att ha mätbara och tydliga mål, samt att följa upp och säkerställa att kraven efterlevs - hur väl anser du att det stämmer in på er verksamhet?
- Under föregående rapporter vi skrivit framgår det att flera medarbetare tycker det är något otydligt angående vilken enhet som har vilket ansvar för kravställningen i beställningar. Exempelvis råder viss oklarhet om i vilken omfattning som inköpskontoret kan/ska komma med input. Är det något som finns definierat i något dokument?
- Hur väljs personer ut till en referensgrupp? utveckla
- Får referenspersoner dessa uppgifter utöver sina ordinarie arbetsuppgifter?
- Finns någon "code of conduct" för leverantörer som de behöver godkänna?
- Om det inte finns, vad anser du om en sådan idé?
- Gällande uppföljning av avtal fick vi uppfattningen att det sällan finns tid avsatt för det. Vi tänker att ni borde kunna vända på det hela och be leverantörerna att presentera för er om hur de årligen uppfyller kraven.
- Vi har även fått uppfattningen om att varje enhet sätter sina egna krav med hjälp av frågor från upphandlingsmyndigheten. Har ni något dokument från exempelvis naturvårdare, miljöstrateger etc. med vilka aspekter som bör beaktas av enheterna?

Bilaga B

Intervjufrågorna till Helena Wallbom

- Hur tror du att projektet Hållbart Sandviken kommer att hjälpa er på inköp?
- Så alla kravformuleringar inte ligger på er?
- I gamla upphandlingar vi fått titta på, texten om ex barnarbete etc, formuleras den någon gång om eller är det en standardtext som alltid ingår?
- Hur anser du att arbetet behöver förändras för att det ska tas större hänsyn till sociala och ekologiska hållbarhetsaspekter vid upphandling?
- Forskningen säger att de viktigaste aspekterna är att ha mätbara och tydliga mål, samt att följa upp och säkerställa att kraven efterlevs - hur väl anser du att det stämmer in på er verksamhet?
- Gällande uppföljning av avtal fick vi uppfattningen att det sällan finns tid avsatt för det. Vi tänker att ni borde kunna vända på det hela och be leverantörerna att presentera för er om hur de årligen uppfyller kraven.
- Under föregående rapporter vi skrivit framgår det att flera medarbetare tycker det är något otydligt angående vilken enhet som har vilket ansvar för kravställningen i beställningar. Exempelvis råder viss oklarhet om i vilken omfattning som inköpskontoret kan/ska komma med input. Är det något som finns definierat i något dokument?
- Hur väljs personer ut till en referensgrupp? utveckla
- Snitttid för hur mycket tid en gruppmedlem lägger ner?
- Finns någon "code of conduct" för leverantörer som de behöver godkänna?
- Vi har även fått uppfattningen om att varje enhet sätter sina egna krav med hjälp av frågor från upphandlingsmyndigheten. Har ni något dokument från exempelvis naturvårdare, miljöstrateger etc. med vilka aspekter som bör beaktas av enheterna?
- Brukar ni ställa krav på förpackningsmaterial?