Främjande av Hållbar Utveckling:

Miljöanpassad Upphandling i Svenska Kommuner

Natalie Uppling

Självständigt arbete
Huvudområde: Miljövetenskap
Högskolepoäng: 15 HP
Termin/år VT 2024
Handledare: Anna Longueville
Examinator: Erik Grönlund
Kurskod/registreringsnummer: MX045G
Utbildningsprogram: Ekoentreprenör för hållbar utveckling, 180 hp

Vid Mittuniversitetet finns möjlighet att publicera examensarbetet i fulltext i DiVA (se bilaga för publiceringsvillkor). Publiceringen sker i open access, vilket innebär att arbetet blir fritt tillgängligt att läsa och ladda ned på nätet. Därmed ökar spridningen och synligheten av examensarbetet.

Open access är på väg att bli norm för att sprida vetenskaplig information på nätet. Mittuniversitetet rekommenderar såväl forskare som studenter att publicera sina arbeten open access.

Jag/vi medger publicering i fulltext (fritt tillgänglig på nätet, open access):

☒ Ja, jag/vi godkänner publiceringsvillkoren.

☐ Nej, jag/vi godkänner inte att mitt självständiga arbete publiceras i det offentliga gränssnittet i DiVA (Endast arkivering i DiVA).

Västerås 2024-05-30
.....

Ort och datum

Ekoentreprenör för hållbar utveckling
.....

Program/Kurs

Natalie Uppling
.....

Namn (alla författares namn)

1998-01-11
.....

Födelseår (alla författares födelseår)

Sammanfattning

Offentlig upphandling utgör nästan en femtedel av Sveriges BNP och ger därmed upphandlingar en stor köpkraft och påverkansfaktor. Av Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp står den offentliga sektorn för ca 40% av dessa. Upphandlingar bör ske med hänsyn till ekonomiska, ekologiska och sociala effekter. I och med köpkraften kan offentlig upphandling användas som verktyg för att uppnå de svenska miljökvalitetsmålen och i förlängningen även Agenda 2030.

Det finns begränsat med tidigare forskning och den visar på att det finns stora utmaningar kring miljöanpassad upphandling och det största hindret till miljökrav i upphandling är kunskapsbrist. Syftet med studien är att undersöka potentialen i hur offentlig upphandling kan användas som styrmedel för att uppnå miljömål. Studien har baserats på intervjuer med större kommuner för att studera hur de jobbar med miljöanpassad upphandling. Intervjuerna som genomfördes var semistrukturerade och analyserades genom en tematisk analys.

Resultatet visar att kommunerna arbetar mycket kring miljö och miljökrav i sina upphandlingar. Samtliga kommuner har styrdokument som visar riktning för miljöarbetet inom kommunen och det finns ett stöd från kommunen och andra delar i organisationen kring arbetet med miljökrav. Det krävs ett ständigt arbete med marknadsanalys för att undersöka vilka krav som marknaden klarar av, vilket är både tids- och resurskrävande. Samtliga kommuner använder sig av olika verktyg för upphandling och de ställer i princip alltid miljökrav som obligatoriskt krav. Uppföljningsarbetet är något spretig och det saknas i vissa fall en metodik för arbetet. Samtliga kommuner uppger att de kan förbättra sitt uppföljningsarbete.

Trots att samtliga undersökta kommuner har en eller flera personer som arbetar inom området upplevs det inte finnas tillräckligt med resurser till uppföljningsarbetet och det finns utmaningar kring att ställa krav. Vilket visar på hur utmanande arbetet blir för mindre kommuner som inte har tillgång till liknande resurser. För att nå miljömålen och Agenda 2030 behöver kommunerna, med den enorma köpkraft och påverkansfaktor som de har, göra mer.

Nyckelord: Hållbar upphandling, miljöanpassad upphandling, miljökrav, upphandling, Agenda 2023, kommun

Abstract

Public procurement accounts for almost one-fifth of Sweden's GDP, giving procurements significant purchasing power and influence. The public sector is responsible for about 40% of Sweden's consumption-based emissions. Procurements should consider economic, ecological, and social effects. Given its purchasing power, public procurement can be used as a tool to achieve Swedish environmental quality goals and, ultimately, Agenda 2030.

There is limited previous research, which indicates significant challenges regarding environmentally adapted procurement, with the main obstacle to environmental requirements in procurement being a lack of knowledge. The aim of the study is to examine the potential of how public procurement can be used as a policy instrument to achieve environmental goals. The study is based on interviews with major municipalities to investigate how they work with environmentally adapted procurement. The interviews conducted were semi-structured and analyzed through thematic analysis.

The results show that municipalities are actively working on environmental issues and environmental requirements in their procurements. All municipalities have policy documents that guide environmental work within the municipality, and there is support from the municipality and other parts of the organization regarding work with environmental requirements. Continuous market analysis is required to investigate the market's capacity to meet requirements, which is both time- and resource-intensive. All municipalities use different procurement tools, and they almost always include environmental requirements as mandatory. The follow-up work is somewhat scattered, and in some cases, there is a lack of methodology for the work. All municipalities state that they can improve their follow-up work.

Despite all the surveyed municipalities having one or more persons working in the field, there is perceived to be insufficient resources for follow-up work, and there are challenges in setting requirements. This highlights the challenging nature of the work for smaller municipalities that do not have access to similar resources. To achieve environmental goals and Agenda 2030, municipalities need to do more with their significant purchasing power and influence.

Keywords: Sustainable procurement, environmentally adapted procurement, environmental requirements, Agenda 2030, municipality.

Innehållsförteckning

1 Introduktion 6

1.1 Syfte och frågeställning 6

1.2 Avgränsning 7

2 Bakgrund 7

2.1 Hållbar utveckling 7

2.2 Agenda 2030 7

2.3 Sveriges miljömål 8

2.4 Offentlig upphandling 9

2.4.1 Regelverk 9

2.4.2 EU-rättsliga principerna 10

2.5 Hållbar upphandling 11

2.5.1 Miljöanpassad upphandling 11

2.6 Verktyg för miljöanpassad upphandling 12

2.7 Processen 13

2.7.1 Planering 14

2.7.2 Integrera hållbarhetskrav i specifikationer 16

2.7.3 Välja leverantör och hantera avtalet 18

2.7.4 Utvärdera och dra lärdom avtalet 20

2.8 Kommunerna 21

2.8.1 Eskilstuna kommun 21

2.8.2 Uppsala kommun 21

2.8.3 Västerås stad 22

3 Tidigare forskning 22

4 Metod 23

4.1 Intervjuer 23

4.2 Tematisk analys 24
4.3 Etiska riktlinjer 25
4.4 Metoddiskussion 25
5 Resultat 26
5.1 Mål inom kommunen, policy och riktlinjer 26
5.2 Internt samarbete 27
5.3 Externt samarbete 27
5.4 Koppling till Sveriges miljömål, Agenda 2030 och de EU-rättsliga principerna 28
5.5 Marknadsanalys 29
5.6 Verktyg till upphandling 30
5.7 Miljökrav 31
5.8 Olika typer av krav 32
5.9 Utmaningar 33
5.10 Ställs tillräckliga krav? 35
5.11 Lösningar 36
5.12 Uppföljning 37
6 Diskussion 38
6.1 Planering 38
6.2 Integrera hållbarhetskrav i specifikationer 39
6.3 Välja leverantör och hantera avtalet 41
6.4 Utvärdera och dra lärdom av avtalet 41
6.5 Miljöanpassad upphandling 41
6.6 Slutsats 42
Referenser 43
Bilagor 47

1 Introduktion

Att övergå till en mer hållbar konsumtion och produktion av varor och tjänster är avgörande för att minska den negativa påverkan på klimatet, miljön och människors hälsa. En av faktorerna som behöver ändras är att vi måste minska på den idag ohållbara resursförbrukningen (Regeringskansliet, 2020). Sverige har den 21 april 2024 förbrukat sin andel av jordens resurser, vilket benämns som Overshoot Day och betyder att om alla skulle leva som oss i Sverige skulle det behövas fyra stycken jordklot (Miljömärkning Sverige, 2024). Detta är en internationellt problem och FN:s handlingsplan Agenda 2030 för en hållbar utveckling konkretiserar i mål 12 att vi måste ställa om till en hållbar konsumtion för att uppnå en hållbar framtid (Regeringskansliet, 2020). På nationell nivå regleras detta genom det svenska miljömålet att ”Begränsad klimatpåverkan” där konsumtionsbaserade utsläpp är en av nyckelfaktorerna (Sveriges Miljömål, u.å.).

Cirka 40 procent av Sveriges utsläpp kopplat till konsumtion kommer från offentlig konsumtion och investeringar (Naturvårdsverket, 2023). Inom detta område ingår de varor och tjänster som köps in för att bedriva kommunens verksamheter samt utsläpp kopplat till offentliga sektorns inköp av byggnader, maskiner, vägar och värdeföremål. Anna Linusson, VD på Miljömärkning Sverige poängterar att vi, för att vända utvecklingen, måste förbruka mindre och återbruka mer. Vi måste se till de riktiga behoven i stället för vad vi ”villhöver”. Ett av sätten för att minska Sveriges överkonsumtion är att i större utsträckning sträva efter en cirkulär ekonomi (Miljömärkning Sverige, 2024).

För att uppnå det svenska miljömålet och i förlängningen Agenda 2030 finns det enligt Sveriges Miljömål (2023) några konkreta förslag på vad kommuner kan göra. Detta omfattar bland annat att kommunerna integrerar klimataspekterna i alla politikområden, resurseffektivitet i form av satsningar på återbruk och delningslösningar samt att använda sig av miljökrav vid offentlig upphandling. Detta ses som ett viktigt verktyg för att få den offentliga sektorn att minska sina egna utsläpp av växthusgaser och driva på utvecklingen samt efterfrågan på miljösmartare lösningar.

1.1 Syfte och frågeställning

Rapportens syfte är att beskriva offentlig upphandling utifrån perspektivet miljöpolitiskt styrmedel och analysera dess potential att nå miljömål.

Mer specifik syftar rapporten till att undersöka hur svenska kommuner arbetar med offentlig upphandling för att bidra till att uppnå de svenska miljökvalitetsmålen samt i förlängningen Agenda 2030.

- Hur arbetar större svenska kommuner med miljöanpassad upphandling?

1.2 Avgränsning

Hållbar offentlig upphandling inkluderar sociala, ekonomiska och miljömässiga aspekter. I denna rapport kommer endast de miljömässiga aspekterna att behandlas.

En avgränsning har gjorts till att undersöka tre större svenska kommuner i hur de arbetar med offentlig upphandling. De undersökta kommunerna är Västerås, Uppsala och Eskilstuna.

2 Bakgrund

2.1 Hållbar utveckling

Det finns i dagsläget ingen vedertagen entydig definition av begreppet hållbar utveckling (Persson & Persson, 2020). 1987 lanserade Brundtlandkommissionen, ledd av Norges dåvarande stadsminister rapporten ”Vår gemensamma framtid” som har blivit en av de mest framträdande definitionerna av hållbar utveckling, som anger att: en hållbar utveckling kan definieras som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov (Brundtland & Hägerhäll, 1988).

Hållbar utveckling grundas i tre dimensioner som samspelar och stödjer varandra (Persson & Persson, 2020):

- Ekonomisk hållbarhet
- Social hållbarhet
- Ekologisk hållbarhet

2.2 Agenda 2030

Agenda 2030 är en handlingsplan för en omställning till ett hållbart samhälle för både människor och miljö. I denna handlingsplan finns de globala målen som är 17 mål indelade

efter dimensionerna: social, ekonomisk och miljömässig som syftar till att konkretisera ett hållbart samhälle (Persson & Persson, 2020).

Figur 1. Översikt av de globala målen för hållbar utveckling (Används med tillstånd) (Globala målen, 2023).

2.3 Sveriges miljömål

Det systematiska miljöarbetet startade år 1999 när Sveriges riksstad fastställde 15 miljömål. Dessa har sedan dess omarbetas och formats utifrån den nationella och internationella utvecklingen. Utifrån den ekologiska dimensionen av de globala målen har Sveriges miljömål skapats. Dessa består av ett generationsmål samt 16 miljökvalitetsmål. Generationsmålet syftar till att ange riktning på samhällsomställningen behöver ta för att nå miljökvalitetsmålen inom en generation och miljökvalitetsmålen anger det tillstånd som den svenskan miljön ska uppnå av miljöarbetet. På lokal nivå är det kommunerna som ansvarar för arbetet för att nå de nationella miljömålen (Persson & Persson, 2020; Sveriges Miljömål, 2020a).

Figur 2. Översikt av de svenska miljökvalitetsmålen, Illustratör: Tobias Flygar (Sveriges Miljömål, 2020b)

2.4 Offentlig upphandling

Offentlig upphandling är den process som sker när offentliga organisationer ska göra inköp. Detta är reglerat enligt lag för att öppna marknaden för konkurrens och se till att skattemedlen används så effektivt som möjligt. Uppskattningsvis upphandlas varor och tjänster för cirka 17 procent av bruttonationalprodukten (BNP), vilket betyder att ca 800 miljarder kronor går till offentlig upphandling bara i Sverige (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-h).

2.4.1 Regelverk

Offentlig upphandling regleras genom internationella, regionala och nationella regelverk. Det viktigaste internationella regelverket är Världshandelsorganisationens (WTO) avtal om offentlig upphandling och Government Procurement Agreement (GPA). Detta reglerar upphandling för bland annat USA, EU, Kanada och Japan och finns inarbetat i den europeiska lagstiftningen (Lindahl Toftegaard, 2020).

På en regional nivå är det Europeiska unionens (EU) som styr. Offentlig upphandling är reglerat inom EU för att säkerställa en öppen marknad med rättvis konkurrens. För att säkerställa detta finns det inom EU ett detaljerat regelverk i form av flertalet direktiv som åligger

medlemsstaterna att använda som utgångspunkt för egen lagstiftning (Bergman m.fl., 2011). I föredraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-föredraget) finns bestämmelser som statsstöd och reglerar bland annat vilka stöd som ska eller får godkännas av kommissionen (Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt; Upphandlingsmyndigheten, u.å.-b). EU reglerar endast upphandlingar som överstiger ett visst ekonomiskt värde, så kallat tröskelvärde då dessa påverkar den inre marknaden. De mindre omfattande upphandlingarna reglerar länderna själva (Lindahl Toftegaard, 2020).

I Sverige regleras detta främst genom lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). LOU används inom den klassiska sektorn som innebär varor, tjänster och byggentreprenader medan LUF reglerar områdena vatten, energi, transport och posttjänster (Lindahl Toftegaard, 2020).

2.4.2 EU-RÄTTSLIGA PRINCIPERNA

De allmänna EU-rättsliga principerna och grundas i fem principer som EU-domstolen genom praxis har fastställt för att säkerställa korrekta upphandlingar (Konsumentverket, u.å.). Enligt Upphandlingsmyndigheten (u.å.-a) så ska bestämmelserna i lagen alltid tolkas mot bakgrund av dem. För att avgöra om en upphandling överensstämmer med dessa principer görs bedömningar i det enskilda fallet.

Principen om icke-diskriminering återfinns i artikel 18 i EUF-föredraget och innebär att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden (Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt) Det är således förbjudet att ställa krav som gynnar den egna nationens företag framför andra medlemsstater (Bergman m.fl., 2011).

Proportionalitetsprincipen innebär att kraven, kriterierna och villkoren i upphandlingen ska vara rimliga i förhållande till det som upphandlas (Bergman m.fl., 2011).

Likabehandlingsprincipen innebär att alla potentiella leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Principen är viktig i samtliga steg i processen av en offentlig upphandling och innebär att samtliga villkor gäller för alla leverantörer. Samma information skickas ut till alla och sena anbud ska inte accepteras då samma tidsfrister ska gälla alla. Inga leverantörer ska således få fördel framför andra (Bergman m.fl., 2011).

Transparensprincipen medför att det är förbjudet att hemlighålla uppgifter om upphandlingen och upphandlande myndighet ska agera på ett öppet sätt. Upphandlingarna ska vara offentliga och upphandlingsdokumenten ska vara tydligt formulerade och innehålla samtliga krav som ställs (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-a).

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att bevis, så som intyg, licenser och certifikat, som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla i övriga EU- och EES-länder (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-a).

2.5 HÅLLBAR UPPHANDLING

Upphandlingar är ett viktigt styrmedel och kan användas för att styra, utveckla och förändra. För att upphandlingar ska leda dit man vill är det grundläggande att skapa rätt förutsättningar och använda tillgängliga resurser och verktyg (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-k). Genom att upphandla hållbart tas ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter hänsyn till.

2.5.1 MILJÖANPASSAD UPPHANDLING

Miljöanpassad offentlig upphandling definieras enligt Europeiska kommissionen som ett förfarande för de offentliga myndigheternas upphandling av varor, tjänster och arbeten med lägre miljöpåverkan över hela livscykeln, jämfört med varor, tjänster och arbeten med samma primärfunktion som annars skulle ha upphandlats (Europeiska Unionen, 2016).

Detta är ett marknadsbaserat och kraftfullt verktyg som vid rätt användning kan vara med och styra samhället mot en hållbar konsumtion och produktion (Ryding, 2012). Miljöanpassad upphandling kan användas för kontrakt både över och under tröskelvärdet och integreras före och under själva utförandet av kontraktet (Europeiska Unionen, 2016). Genom att ta hänsyn till en varas eller tjänsts livscykelkostnad istället för inköpspris kan en miljöanpassad upphandling leda till lägre kostnader för offentliga myndigheter (André m.fl., 2021).

Genom den enorma köpkraft som offentlig upphandling innebär kan miljöanpassade upphandlingar bidra till att uppnå lokala, regionala, nationella och internationella hållbarhetsmål (André m.fl., 2021).

2.6 VERKTYG FÖR MILJÖANPASSAD UPPHANDLING

Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten grundades 2015 och finns till för att ge stöd och vägledning inom offentlig upphandling genom att utveckla och förmedla kunskap, verktyg och metoder (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-i). Upphandlingsmyndigheten erbjuder en gratis kriterietjänst som ger exempel på hållbarhetskriterier för inköp med fokus på miljömässig och social hållbarhet. Dessa är kontrollerade mot upphandlingslagarna och gällande rättspraxis för att säkerställa korrekta krav. Kraven kan användas som kvalificeringskrav, i teknisk specifikation, som tilldelningskriterier eller särskilda kontraktsvillkor och kan delas in i tre olika nivåer (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-e):

- **Basnivå:** Kraven är enkla att använda och nivån är ambitiösare än gällande lagstiftning. Ska gå att genomföra utan större resurser eller specialkompetens.
- **Avancerad nivå:** Kraven går något längre än baskraven och kan kräva större resurser i uppföljning och granskning av bevismedel.
- **Spjutspetsnivå:** Bästa tillgängliga alternativet på marknaden vad de gäller hållbarhetsaspekter efterfrågas. Kan behövas specialkompetens.

ADDA inköpscentral

ADDA är ett företag inom SKR (Sveriges kommuner) som erbjuder upphandlingstjänster till aktörer inom den offentliga sektorn. De syftar till att effektivisera inköpsprocesser och upphandlingar genom att samla inköp och upphandlingar från olika organisationer för att kunna förhandla fram bättre avtal. Detta kan leda till kostnadsbesparingar och ökad kvalitet i inköpen (ADDA, 2024).

ADDA:s ambition är att ställa ambitiösa miljökrav på områden med betydande påverkan och där förbättringar är möjliga. Vi belönar leverantörer som arbetar med att utveckla hållbara produkter genom att erbjuda dem mervärde. För att fastställa vilka miljökrav som bör ställas, har vi utvecklat en checklista som omfattar alla aspekter av hållbarhet, samt en analysmall för Agenda 2030. Dessa grundas i de hållbarhetskriterier som upphandlingsmyndigheten tagit fram (Hvenström, 2023).

Miljövarudeklaration

Environmental Product Declaration, EPD, vilket på svenska översetts till miljövarudeklaration, är en standardiserad rapport som ger information om en produkts miljöpåverkan över hela livscykeln. EPD-systemet ger kvalitetssäkrad och jämförbar information kring miljöprestanda och innehåller vanligen kvantitativ data om miljöaspekter som växthusgaser, energiförbrukning och resursanvändning för att hjälpa intressenter att fatta informerade beslut som främjar hållbar produktion och konsumtion (Sanne, 2022).

Miljömärkningar

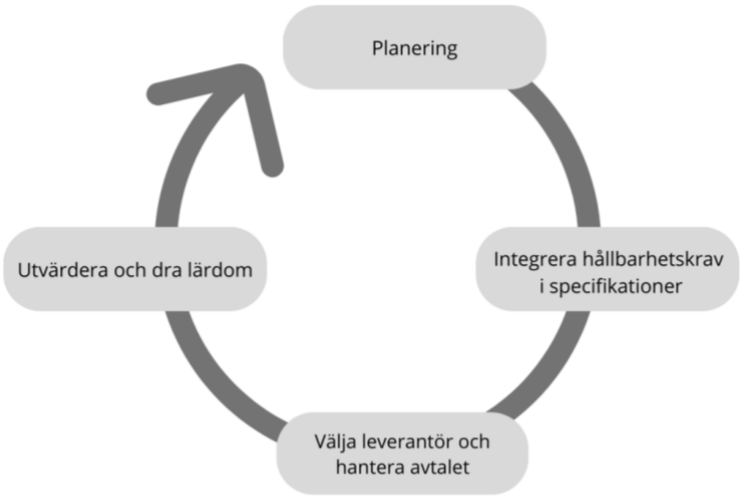
Att använda sig av miljömärkningar säkerställs en viss hållbarhetsprestanda genom att märkningen står för kontroll på efterlevnaden på miljökraven. Genom detta sparar organisationerna tid och resurser samt säkerställer att leverantören håller märkningskriterierna under hela avtalstiden (Miljömärkning Sverige, u.å.).

2.7 PROCESSEN

Det finns ingen given definition av upphandlingsprocessen och den beskrivs på olika sätt i doktrin och av upphandlande myndigheter (Lindahl Toftegaard, 2020).

Denna processen utgår ifrån av fyra steg baserat på Miljöstyrningsrådet (2014) och Swedish Standards Institute [SIS] (2017):

- Planering
- Integrera hållbarhetskrav i specifikationer
- Välja leverantörer och hantera avtalet
- Utvärdera och dra lärdom av avtalet



Figur 3 Översikt av processen att integrera hållbarhet i upphandlingsprocessen (egen bild)

2.7.1 PLANERING

Anskaffningsstrategi

Det är enligt SIS (2017) av vikt att integrera hållbarhet i sin anskaffningsstrategi. Genom detta kan organisationen hantera hållbarhetsrisker, starta samarbeten med intressenter och definiera hållbarhetskriterier.

Hållbarhetsarbetet bör grundas i den högsta nivån av upphandlingsfunktionen för att kunna fastställa tydliga riktningar och prioriteringar för hållbar upphandling inom organisationen. Dessa bör anpassas efter organisationens värderingar och målsättningar och leda till fastställandet av specifika, mätbara och realistiska mål kopplat till upphandling (SIS, 2017). För att lyckas med en hållbar upphandling krävs det ett effektivt samarbete mellan olika delar inom organisationen (Europeiska Unionen, 2016). Utöver detta krävs det engagemang och stöttning av organisationens ledning. Utan detta har personer som är involverade i upphandlingsverksamheten svårt att integrera hållbarhet i strategier och processer (Europeiska Unionen, 2016; SIS, 2017).

Två viktiga upphandlingsdokument kopplat till en organisations möjlighet till hållbar upphandling är policy och strategi. Policyn reglerar en organisations avsikter, mål och värderingar kopplat till upphandlingar och är formellt satta av högsta ledningen. Strategin är en skriftlig plan om hur detta kommer omsättas i praktiken och bör innehålla de viktigaste målen för arbetet (SIS, 2017). Det är viktigt att den personal som berörs har den information och

kunskap som krävs för att genomföra policyn. Utöver detta krävs även kunskaper och färdigheter för att ställa miljökrav (Europeiska Unionen, 2016).

Hållbarhetsrisker

Hållbarhetsrisker och möjligheter, varierar mellan olika varor, tjänster och leverantörer. Som organisation är det av vikt att identifiera, bedöma och prioritera dessa (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-c), vilket kan göras utifrån den policyn eller strategi organisationen har. Att bedöma hållbarhetsrisker kan göras utifrån att identifiera risker på kort, medellång och lång sikt samt att bedöma deras betydelse för organisationen och sedan integrera lämpliga aktiviteter för att hantera dessa (SIS, 2017).

Kostnader

Kostnaderna måste beräknas utifrån varan eller tjänstens hela livslängd. Detta berör bland annat inköpspris, driftkostnader och sluthantering.

Det är viktigt att se till ett livscykelperspektiv sett till investeringskostnader och inte bara räkna på en investeringskostnad (Miljöstyrningsrådet, 2014). En livscykelkostnad tar även hänsyn till positiva och negativa externaliteter som kan och inte kan mätas i pengar. Detta kan röra sig om exempelvis kostnader för externa miljöeffekter (SIS, 2017).

Analysera organisationens behov

En upphandling grundas i att en offentlig verksamhet har ett behov som de själva inte kan eller vill lösa. För att genomföra en bra upphandling är förberedelserna av avgörande betydelse (Europeiska Unionen, 2016; Flintberg, 2015). Det krävs enligt Europeiska Unionen (2016; Flintberg (2015); Upphandlingsmyndigheten (u.å.-c) planering och kartläggning av behov och marknad. För att genomföra en hållbar upphandling är det enligt Miljöstyrningsrådet (2014) viktigt att säkerställa att det finns tillräckligt med kompetens och resurser.

Behovsanalysen görs för att identifiera vilka behov som ska tillgodoses och är det som ligget till grund för hela upphandlingen. Vid denna analys undersöks exempelvis nuläget, mål och syfte och upphandlingens värde (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-c). Miljöstyrningsrådet (2014); SIS (2017) belyser vikten av att i detta stadie endast tänkta på behovet, exempelvis kan det riktiga behovet vara transport och inte ett fordon. Det gäller att se till behovet och vilka

möjligheter det finns att åstadkomma samma resultat på bästa möjliga sätt. Det kan handla om att minska användning och konsumtion, dela användning, reparera och återanvända samt använda återvunna material (SIS, 2017).

Analysera marknaden

Marknadsanalysen bygger på att få en överblick av hur marknaden ser ut och vilka leverantörer det finns som kan tillgodose det upplevda behovet från behovsanalysen (SIS, 2017). Under denna process kan en dialog föras med olika leverantörer för att stärka analysen. Detta måste ske utifrån likabehandlingsprincipen och får alltså inte leda till konkurrensfördelar i kommande upphandling (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-c). Ur ett hållbarhetsperspektiv kan denna dialog handla om att se efter vilka nya lösningar, möjligheter och produkter som finns som möter de behov som finns och har en så liten miljöpåverkan som möjligt (Miljöstyrningsrådet, 2014).

2.7.2 Integrera hållbarhetskrav i specifikationer

Beslut rörande hållbarhetskriterier i anskaffningsstrategi bör enligt SIS (2017) fastställas och dokumenteras i exempelvis en sammanfattning för att försäkra sig om att hållbarhetsaspekter ska tas hänsyn till vid beslutsfattande som rör upphandling. Kriterierna kan vara både på de varor och tjänster som ska upphandlas, men även på olika produktionsmetoder som används eller andra delar av leverantörsleden.

Kriterierna bör enligt SIS (2017) bland annat återspegla de prioriteringar som beslutats om i anskaffningsstrategin, vara tydligt definierade utan risk för otillåten samverkan, kommuniceras på ett transparant sätt samt möjliggöra sund konkurrens.

Olika typer av krav

En upphandlande organisation har en stor frihet att själva formulera kraven på det som ska upphandlas, så länge de följer upphandlingsprinciperna. Det är i kravspecifikationen som kraven på upphandlingsföremålet ställs. Det finns flera sätt att formulera kraven där man antigen kan göra det genom fysiska eller beskrivande krav som redovisar för en varans egenskaper eller hur en tjänst utförs (SIS, 2017). Via funktionskrav som beskriver vad som ska uppnås i stället för hur det ska uppnås (SIS, 2017; Upphandlingsmyndigheten, u.å.-g) eller via prestandakrav som är standarder för prestanda som ska uppfyllas av en vara eller tjänst, samt

hur dessa levereras för att garantera den miljömässiga påverkan kopplad till framtida prestanda (SIS, 2017).

För att uppnå den mest effektiva tekniska lösningen med potentiellt flest hållbarhetsfördelar rekommenderar (SIS, 2017) en kombination av prestanda- och funktionskrav.

De krav som ställs kan antingen vara minimikrav, som är en lägsta godtagbar nivå och exkluderar oönskade egenskaper, eller frivilliga krav, som beaktas vid varje utvärdering av anbud. Dessa används för att belöna prestationer som överstiger minimikravet (SIS, 2017). Vilken typ av krav som används bör baseras på den marknadsundersökning som gjorts.

När man ställer villkor och krav ska man enligt Miljöstyrningsrådet (2014) vara noga med att kraven som ställs är proportionerliga med kontraktsföremålet. Det är dock gynnande att ställa drivande hållbarhetskrav, då detta driver på produktutvecklingen hos producenter och leverantörer.

Det ekonomiskt mest fördelaktiga eller lägsta pris är de utvärderingsgrunderna som finns (Ryding, 2012). Om anbudet utvärderas utifrån lägsta pris behöver hållbarhetskraven placeras i minimikraven kraven för att få verkan. Använder man i stället det ekonomiska mest fördelaktiga kan kraven ställas som en kombination av minimikrav och frivilliga krav (Miljöstyrningsrådet, 2014). Vid val av det ekonomiskt mest fördelaktiga är det upp till den upphandlande myndighet att avgöra vikten av miljöhänsyn (Ryding, 2012).

Tabell 1 Sammanställning och översikt över olika typer av krav

Olika typer av krav	**Förklaring**
Ska-krav / Obligatoriska krav	Obligatoriska krav som måste uppfyllas i samband med anbud (SFTI, 2020).
Bör-krav / Tilldelningskriterier	Ger anbud ett mervärde framför andra vid en utvärdering vid utvärdering av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet (SFTI, 2020).
Mervärden	Bygger på principen att de utvärderingskriterier utöver pris som bedöms i utvärderingen ger ett pris i kronor som anges i förfrågningsunderlaget (Mercell, u.å.)

Särskilda kontraktsvillkor	Ett krav som leverantören ska uppfylla under kontraktstiden men som inte behöver vara uppfyllt vid anbudet (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-l).
Kvalificeringskrav	Kvalificeringskrav ställs i syfte till att bedöma om en leverantör har tillräckligt med förmåga at leverera en vara eller tjänst (SFTI, 2020).
Minimikrav	Kan tolkas synonymt med obligatoriska krav (Upphandlingsmyndigheten, 2021).
Frivilliga krav	Kan tolkas synonymt med tilldelningskriterier.

Utvärderingsförfaranden

Samtliga hållbarhetskrav bör verifieras med hjälp av ett utvärderingsförförande. Detta göras genom exempelvis granskning av dokumentation, revision, ledningssystem och deklarationer. Detta kan göras av första, andra eller tredje part, vilket ska vara beskrivet i fastställandet av utvärderingsförförandet. Det är upp till organisationen att avgöra genom vilken metod och genom vem utvärderingen ska göras. Generellt sett inger certifieringssystem ett högre förtroende och leder till en minskad arbetsbörda för den upphandlande organisationen (SIS, 2017).

Det finns en rad olika etablerade standarder, märkningar och certifieringar på marknaden som garanterar att vissa hållbarhetskriterier har uppvisats. Detta kan användas i upphandlingskraven vid de fall de är tillåtet enligt lag. De bör även tas i hänsyn till att de inte får begränsa konkurrensen då tillgången till vissa märkningar kan vara begränsade (SIS, 2017).

2.7.3 Välja leverantör och hantera avtalet

Förkvalificerings- och en anbudsfas

Vid bedömning av en leverantörs förmåga att uppnå organisationens krav när det gäller hållbarhet görs detta i huvudsak i två olika faser. Förkvalificeringsfasen är då bedömning av leverantörers övergripande förmåga att leverera görs. I anbudsfasen specificeras denna

bedömning till att se till förmågan och engagemanget att uppfylla detaljerade och specifika krav (SIS, 2017).

I dessa faser när valet av leverantör görs är det enligt SIS (2017) av största vikt att i organisationen säkerställer att detta sker genom en öppen och rättvis konkurrens mellan de potentiella leverantörerna. Fokus bör ligga på:

- Etik, förebyggande av korruption och intressekonflikter
- Transparens och ansvarighet genom hela urvalsprocessen
- Inkluderande av alla typer av organisationer, oavsett storlek, status eller geografiskt läge

Hantera anbud

Likabehandlingsprincipen spelar en viktig roll i denna fas av upphandlingen. Vid inkomna frågor om upphandlingen skall svar ges till samtliga leverantörer som deltar i upphandlingen. Tidsfristen som annonsen finns tillgänglig bestäms utifrån upphandlingslagstiftningen, och sena anbud antas inte utifrån likabehandlingsprincipen (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-d). När anbudstiden passerat ska leverantörerna och anbuden prövas mot de krav som var ställda i upphandlingsdokumenten.

Kriterierna kan bedömas utifrån att antingen fastställa minimikrav eller prestandastandarder som utgör ”stanna eller gå vidare-kriterier”, vikta kriterier, kostnadsberäkning eller mäta hållbarhetspåverkan i pengar, exempelvis avfall eller energianvändning (SIS, 2017).

Det gäller att en leverantör är konkurrenskraftig inom samtliga områden för att vinna en upphandling, det räcker inte med att prestera bra inom hållbarhetsområdet (SIS, 2017).

Tilldelning av kontrakt

Det anbud som efter utvärdering motsvarar kraven bäst ska tilldelas avtalet (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-d). De leverantörer som inte vann upphandlingen bör meddelas och få information om resultaten från utvärderingen av anbuden. Genom att meddela leverantörerna varför de inte uppfyllde hållbarhetskriterierna ges möjlighet till förbättring (SIS, 2017).

Hantera relationen till leverantörerna

Att uppnå hållbarhetsresultat är en långsiktig process och det krävs en tydlig vision för att nå dit. Det är av vikt att dela denna vision med sina leverantörer för att tillsammans jobba mot detta. Relationen till leverantörerna kan genom inkludering av ömsesidiga rättigheter och skyldigheter, längre kontrakt och stabila förförande förbättras (SIS, 2017).

Hantera prestanda

Det är av vikt att det under hela avtalstiden fortlöpande sker prestandaövervakning för att säkerställa att leverantören fortsätter att leverera enligt kraven. Samt att löpande utvärdera risker från både leverantören och organisationens håll och vidta lämpliga åtgärder (SIS, 2017).

Uppmuntra leverantörers och kunders gemensamma initiativ

Tillsammans med leverantören kan hållbarheten förbättras genom att använda sig av gemensamma angreppssätt. I långa leverantörskedjor är det viktigt att jobba uppströms för att förbättra hållbarhetsarbetet och det är då viktigt med stöd från leverantören i första ledet (SIS, 2017).

2.7.4 Utvärdera och dra lärdom avtalet

Efter att avtalet har verkställts kan uppföljning ske i form av avtalsuppföljning och avtalsförvaltning som syftar till att säkerställa att leverantörer levererar det som efterfrågats och uppfyller kraven i upphandlingsdokumenten (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-j).

För att följa upp en hållbar upphandling på ett effektivt sätt rekommenderar (Miljöstyrningsrådet, 2014) att man redan i inledningen av upphandlingen bestämmer hur kraven ska kontrolleras samt vilka resurser och kompetenser som behövs för att göra detta. Att räkna på miljövinsterna ger ett tydligt resultat av inköpen som kan kommuniceras ut till både organisationen och brukarna.

Efter avtalstiden finns det vinning i att utvärdera och sammanställa hur avtalet har fungerat, både internt och externt (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-j). Denna utvärdering bör grundas i en bedömning av hur hållbarhetsrisker uppstod och hanterades, uppnående av hållbarhetsmål från avtalet, översikt av hållbarhetsprestanda och en analys av framgångskriterier (SIS, 2017).

Utifrån denna analys bör kommande upphandlingar grundas i de lärdomar som kan dras från tidigare upphandlingar. Dessa kan även publiceras för att hjälpa andra organisationer.

2.8 KOMMUNERNA

Upphandlande organisationer som tillhör kommunsektorn annonserade under 2022 totalt 69 procent av alla upphandlingar (Upphandlingsmyndigheten, u.å.-f).

2.8.1 ESKILSTUNA KOMMUN

Inom Eskilstuna kommun finns det fyra upphandlande enheter och tillsammans handlas varor, tjänster och entreprenader för omkring 4 miljarder kronor per år. Upphandlingsenheten ska stötta och styra kommunens verksamheter till att göra kostnadseffektiva och hållbara inköp (Eskilstuna kommun, u.å.-b). De krav och villkor som Eskilstuna kommunkoncern ställer i upphandlingar grundas i politiska beslut, styrande dokument eller riktlinjer för kommunkoncernen (Eskilstuna kommun, u.å.-a).

De viktigaste miljömålen i kommunkoncernen är (Eskilstuna kommun, u.å.-a):

- Minskning av klimatutsläpp med 80 % fram till 2030.
- Minskad användning av hälso- och miljöfarliga kemikalier.
- Ökat återbruk och cirkulära modeller.

2.8.2 UPPSALA KOMMUN

Uppsala kommun köper årligen in varor och tjänster för cirka 5–6 miljarder kronor (Uppsala Kommun, 2023) och vill genom sina upphandlingar bidra till långsiktiga och strukturella förändringar mot hållbarhet och i förlängningen måluppfyllelse av Agenda 2030. De ska genom att alltid integrera miljökrav i upphandling jobba tillsammans med kommunens leverantörer genom de avtal som binds bidra till att uppnå kommunens miljö- och klimatmål (Uppsala Kommun, 2018a, 2018b).

Uppsala kommuns övergripande miljö-och klimatmål är (Uppsala Kommun, 2022):

- Giftfri miljö 2050 och hållbara resursflöden
- Klimatneutralt Uppsala 2030 för klimatpositivt Uppsala senast 2050
- Klimatanpassat Uppsala

2.8.3 VÄSTERÅS STAD

Västerås stad gör årligen inköp för cirka 3,5 miljarder kronor (Västerås Stad, u.å.). För att säkerställa att upphandlingar sker affärsmässigt och i enighet med stadens riktlinjer finns det både en inköps- och upphandlingspolicy samt riktlinjer för hållbarhetskrav i upphandlingar. Enligt Västerås Stad (2015) är hållbarhetskrav en beteckning på sociala, etiska och miljökrav som tillsammans ska verka för en hållbar utveckling och är grundläggande för all upphandling gjord av Västerås stad och dess helägda företag. I vilken omfattning hållbarhetskrav ställs baseras på en lämplighetsbedömning av omständigheterna kring upphandlingen.

Sett till miljöhänsyn i offentlig upphandling kan krav ställas i tre olika delar av processen (Västerås Stad, 2015):

1. Genom miljökrav på anbudsgivaren eller det som ska upphandlas.
2. Genom att miljöhänsyn är ett kriterium vid utvärdering av anbud.
3. Genom att krav på miljöhänsyn ställs vid fullförande av kontraktet.

Det är upphandlingsenheten som är ansvarig för att säkerställa kompetensen kring hållbarhetskrav i upphandling samt uppföljningen av dessa (Västerås Stad, 2015).

3 Tidigare forskning

Det finns idag begränsat med tidigare forskning inom området miljöanpassad upphandling inom Sverige och hur det fungerar i praktiken.

Naturvårdsverket har gjort en rad undersökningar inom området och genomförde 2004, 2007, 2009 och 2013 en kartläggning genom enkätstudie för att undersöka i vilken utsträckning miljökrav ställs i samband med inköp av varor och tjänster vi offentlig upphandling och hur de arbetar med frågan (Söderström, 2009).

Undersökningen som gjordes av Söderström (2009) visade att 57 procent alltid eller oftast ställer miljökrav i upphandling. Jämfört med undersökningen 2007 hade andelen som har policy eller mål för miljöhänsyn i upphandling ökat. Det största hindret ansågs vara bristande kunskap och erfarenhet i hur man ställer miljökrav.

När undersökningen gjordes om av von Oelreich & Philp (2013) visade den att det marginellt ställdes mer miljökrav i upphandling och att kunskapen att ställa krav hade blivit bättre. Det största hindret, 64 procent, var fortfarande bristande kunskap.

Hagman Sturmhoefel (2022) genomförde en undersökning om hur Falun Borlänge regionen jobbar med miljömässigt hållbar upphandling. Genom workshops undersökte vilka behov och utmaningar som fanns för det praktiska upphandlingsarbetet samt lösningar. Denna studie förstärker tidigare resultat med att det finns brist på kunskap, men även samordning, strategisk styrning och systematisk uppföljning.

4 Metod

Uppsatsen är baserad på intervjuer och har analyserats utifrån en tematisk analys.

4.1 Intervjuer

Att genomföra intervjuer är enligt Hallin & Helin (2018) en unik möjlighet att få en inblick i hur människor uppfattar saker, hur de tänker och resonerar. För att kartlägga ett förlopp kan dokumentation och andra skriftliga källor användas, men för att förstå hur människorna bakom upplever samma förlopp behöver man prata med dem. Därav är intervjuer en användbar forskningsmetod.

Att använda intervju som forskningsmetod betyder att forskaren behöver ha en öppen och nyfiken inställning till att förstå personen som blir intervjuad. Detta då forskning handlar om att på ett medvetet sätt skapa kunskap om ett fenomen (Hallin & Helin, 2018).

Intervjustudiens kunskapsanspråk har baserats på en blandning mellan den opartiska intervjustudien som skapar objektiv och generaliserbar kunskap och den tolkande intervjustudien som skapar förståelse för det som studeras genom djupintervjuer (Hallin & Helin, 2018).

Personerna som har intervjuas har valt ut genom ett tvåstegsurval, där första steget var att identifiera vilken grupp av människor som skulle intervjuas för att sedan, inom denna grupp, hitta potentiella intervjukandidater (Hallin & Helin, 2018). Gruppen som var intressant för studien var kommunanställda som jobbar med miljökrav inom offentlig upphandling.

Intervjukandidaterna baserades utifrån de utvalda kommunerna och det var kommunerna själva som valde ut respondenterna.

Intervjuerna bokades in via mejl två veckor innan de skulle genomföras och respondenterna fick innan veta att intervjun skulle handla om miljökrav i offentlig upphandling. De fick tillgång till information om lagring av personuppgifter, där Mittuniversitetet är personuppgiftsansvariga, samt fylla i en samtyckesblankett. Plats och tid kan enligt (Hallin & Helin, 2018) vara avgörande för att passa forskningsfrågan och studiens syfte. Intervjuerna skedde över teams under dagtid för att skapa en ostörd, seriös och trygg stämning.

Studien är baserad på en abduktiv ansats där läsning av teori och det empiriska materialet har växlats kontinuerligt. Intervjuerna genomfördes som semistrukturerade, vilket betyder att frågorna baserades på olika områden och det fanns ingen bestämd ordning för frågorna. Detta låter samtalet utveckla sig under intervjun och genom förberedelserna kunde frågor anpassas för att säkerställa att alla frågeområden täcktes in (Hallin & Helin, 2018). Intervjufrågorna som användes finns under bilaga 1.

Intervjuerna spelades in och anteckningar togs under tiden. Efter genomförda intervjuer transkriberas dessa för att materialet ska bli till text. Detta är enligt Hallin & Helin (2018) ett bra sätt att starta analyseringsarbetet och reda få ordning på materialet.

4.2 Tematisk analys

Analysen av intervjuerna har skett genom den tematiska strategin som bygger på att några nyckelord har valts ut utifrån teori och intervjuerna. Utifrån dessa har kategorier skapats som kombinerats till begrepp eller påståenden av det som studeras. Denna strategi används för att analysera materialet och hitta och se mönster (Hallin & Helin, 2018).

Analysen av intervjuerna baserades på kategorierna: mål inom kommunen, internt samarbete, externt samarbete, kopplingar till Sveriges Miljömål (2020a)/Agenda 2030 (Globala målen, 2023)/EU-rättsliga principerna (Bergman m.fl., 2011; Upphandlingsmyndigheten, u.å.-a), marknadsanalys, verktyg till upphandling, miljökrav, olika typer av krav, utmaningar, ställs tillräckliga miljökrav?, lösningar samt uppföljning. Respondenternas svar färgkodades utifrån dessa kategorier.

Utifrån resultatet i intervjuerna har dessa satts i relation till den process som presenterats i avsnitt 2.7, vilken består av fyra steg baserat på (Miljöstyrningsrådet, 2014; SIS, 2017). Dessa steg är av betydande vikt för att genomföra en miljöanpassad upphandling.

4.3 Etiska riktlinjer

Sett till etiska riktlinjer kommer Vetenskapsrådets generella etiska rekommendationer att vidtas (Vetenskapsrådet, 2017). Detta kan enligt (Hallin & Helin, 2018) sammanfattas i fyra krav:

- *Informationskravet* som innebär att de personer som intervjuas informerats om studiens syfte.
- *Samtyckeskravet* innebär att respondenterna har gått med på att studeras utifrån studiens syfte.
- *Konfidentialitetskravet* innebär att de material som samlas in och skapas under intervjustudien inte får delas fritt. Även att de material som används avkodas så att det inte går att identifiera vilka de är.
- *Nyttjandekravet* innebär att det insamlade materialet endast får användas till aktuell studie.

4.4 Metoddiskussion

Intervjuerna har avidentifierats i syfte att lyfta fram vad som görs och vilka svårigheter/möjligheter det finns kopplat till miljökrav i upphandling framför vem som gör vad. Detta är även i linje med den etiska riktlinjen, konfidentialitetskravet.

En svårighet som finns med semistrukturerade intervjuer av detta slag är att svaren som framkommer under intervjuns gång inte alltid hör hemma under det avsnitt som frågan berör. Detta leder till att vissa svar hamnar inom områden som de inte hör till under och det krävs därmed att noga analysera materialet för att inte heller tolka materialet ut från sitt sammanhang.

En svårighet i sammanställningen av resultatet är att intervjufrågorna inte utgått från den standard som arbetet kommit och baserats på. Det är ett av skälen till att det från intervjuerna inte finns svar på alla de teman som berörs av SIS (2017) standarden. Hade intervjufrågorna baserats på detta hade ett annat resultat av studien kunnat visats.

5 Resultat

Utifrån de intervjuer som gjorts med Eskilstuna kommun, Uppsala kommun och Västerås stad har följande resultat kunnat sammanställts inom olika områden kopplat till miljökrav i upphandling.

5.1 MÅL INOM KOMMUNEN, POLICY OCH RIKTLINJER

Tabell 2. Sammanställning av vilka styrdokument som finns i respektive kommun

Kommun 1	**Kommun 2**	**Kommun 3**
Olika planer och program, bland annat en plasthandlingsplan och en kemikaliehandlingsplan	Skarpa mål med politisk uppbackning	3 olika ”mål” inom miljö -Klimatplan -Kemikalieplan -Avfall- och kretsloppsplan
Ska komma en riktlinje för upphandling med hållbarhet inkluderat, var separat innan	Hållbarhet blivit en naturlig del av organisationen	Klimatprogram som inte blivit antagen än.
	Klimatprotokoll	Upphandlingsriktlinjer men ingen upphandlingspolicy

Samtliga kommuner har olika planer och program som samtliga syftar till att förbättra miljön på olika plan. Kommun 1 uppger att det idag finns både en upphandlingspolicy och en hållbarhetspolicy som ska arbetas om för att göra hållbarhet till en given del av ett inköp. Kommun 2 har enligt deras hemsida ett miljö- och klimatprogram samt både en policy och riktlinjer för upphandling och inköp. Detta var däremot ingenting som kom fram under intervjun.

Kommun 2 upplever att hållbarhet har blivit en naturlig del av organisationen och att kommunen aktivt har jobbar med klimatfrågan i många år. Detta har lett till att ett klimatprotokoll har skapats som är en samverkan mellan näringsliv, kommun, region, utbildning och ideella föreningar för att minska klimatpåverkan.

Kommun 3 har idag ingen upphandlingspolicy men riktlinjer som är generella om att minska miljöpåverkan. De har genom sitt arbete med klimatplanen kunnat konstatera att majoriteten av klimatutsläppen som sker inom kommunkoncernen sker från inköp av varor och tjänster.

5.2 INTERNT SAMARBETE

Tabell 3. Sammanställning av kommunernas interna och externa samarbete

Kommun 1	**Kommun 2**	**Kommun 3**
Ensam på tjänsten	Två i tjänsten	Ensam på tjänsten
Nyckelpersoner runt om i hela staden	Fokusområde i kommunen, stort stöd	Miljöfrågor är en inkörd dörr i hela organisationen
Har hjälp av en miljöstrateg med ekologiska miljöfrågor	Alla vet att de behöver oss	Bra chef med stark uppbackning
Personer specialiserade på plast, kemikalier, bygg	Tacksamma att kunna få hjälp	Inte hennes krav utan kommunkoncernens

Både kommun 1 och 3 har endast en person som dagligen arbetar med bland annat miljökrav i upphandling, medan kommun 2 har två personer för den tjänsten. Kommun 1 har mycket hjälp från olika personer runt om i staden som kan stötta vid olika frågor inom områden som exempelvis ekologi, plast kemikalier och bygg. Respondenten från kommun 2 upplever att det finns mycket medvind i frågorna och att det finns ett stort stöd i organisationen. Även att de är en tacksam resurs för organisationen och att de flesta vet att de behöver dem och är tacksamma att kunna få hjälp. Kommun 3 upplever att miljöfrågor är en naturlig del av organisationen och att miljökrav i stora delar av kommunen har en självklar del i upphandlingar. Det finns en bra uppbackning av chefen och en genomgående förståelse om att det inte är respondentens egna krav utan att det är koncernen som har mål som måste uppnås.

5.3 EXTERNT SAMARBETE

Tabell 4. Sammanställning över hur kommunerna samarbetar med andra kommuner

Kommun 1	**Kommun 2**	**Kommun 3**
Nätverk med träffar, digitalt och fysiskt varje år, olika teman		Samarbete med Mälardalskommunerna

Kollar mycket på stora städer		Nätverk som samarbetar
Samarbeta med kringliggande kommuner		
Steal with pride		

Samtliga kommuner redogör för att det finns ett gott samarbete kommuner emellan och de tre undersökta kommunerna bedriver olika nivåer av samarbete. Kommun 1 medverkar även i ett nätverk som två gånger om året ses både fysiskt och digitalt för att diskutera olika teman. De kollar även mycket på hur de större städerna arbetar och försöker ta efter i den mån som är möjligt med de resurser som finns tillgängliga.

5.4 Koppling till Sveriges miljömål, Agenda 2030 och de EU-rättsliga principerna

Tabell 5. Sammanställning av hur kommunerna jobbar med svenska miljömålen, Agenda 2030 samt de EU: rättsliga principerna

Kommun 1	**Kommun 2**	**Kommun 3**
Stadens mål har baserats på dessa	Klimatprotokoll	Mer ambitiös målsättning
	Möjliggöra för lokala företag	Inte kopplad men man har kollat på dem

Kommun 1 och 3 redogör för att kommunens mål är baserade på Sveriges miljömål och i förlängningen Agenda 2030. Detta var ingenting som framkom under intervju med kommun 2. Kommun 3 uppger att de i vissa fall till och med har en mer ambitiös målsättning än dessa.

Kommun 2 har som tidigare redogjort ett klimatprotokoll som avser att minska klimatpåverkan enligt Parisavtalet. Kopplat till de EU-rättsliga principerna uppger kommun 2 att de gärna öppnar upp möjligheten för en lokal leverantörsmarknad, men att de självklart aldrig får ställa krav på detta.

5.5 MARKNADSANALYS

Tabell 6. Sammanställning av hur kommunerna arbetar med marknadsanalys

Kommun 1	**Kommun 2**	**Kommun 3**
Uppstartsmöten inför upphandling	Tidigare kunskap om branscher	Intervjuer med bransch
Marknadsundersökning	Tidskrävande om tidigare kunskaper inte finns	Relationer
Upphandlingsmyndighetens kriterier	Stor del av arbetet att omvärldsbevaka	
Ställa frågor i nätverk	Seminarium och webinarium	
OPEX, hur andra upphandlingar sett ut	Undvika brandutryckningar, ständigt arbete	
Tidigare upphandlingar		

Samtliga kommuner uppger att det är ett ständigt arbete att jobba med omvärldsbevakning och marknadsanalys.

Kommun 1 har uppstartsmöten inför upphandlingar där det finns möjlighet att diskutera frågor som miljöpåverkan, riskbransch och arbetsrättsliga villkor. Efter detta möte startar marknadsanalysen där marknaden i helhet analyseras men även vilka miljökrav skulle branschen klara av. Det finns även god hjälp att få genom Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller även kriterier som kan underlätta arbetet samt genom de olika nätverk där kommunerna samarbetar med varandra. Utöver detta kan även hjälp tas av både egna tidigare upphandlingar, för att se hur marknaden såg ut tidigare och vilka krav som kunde ställas då men även genom OPEX som är ett system som delar gamla upphandlingar även från andra organisationer.

Kommun 2 uppger att det finns en blandad tidigare kunskap kring marknader beroende på hur mycket upphandlingar som görs inom de olika områdena. Exempelvis sitter hen mycket med upphandlingar inom anläggningsentreprenader och då behövs inte en ny marknadsundersökning göras vid varje upphandling. För upphandlingar som inte görs lika ofta behövs en noggrann undersökning göras för att veta hur långt branschen har kommit. Detta är något som är högt prioriterat men som även tar mycket tid när tidigare kunskaper inte finns. I

bästa fall görs detta arbete löpande för att hela tiden vara med på vad som händer inom området och för att det ska kännas tryggt att veta vilka krav som kan ställas. En stor del av omvärldsbevakningen sker genom att deltaga i olika webinarium, seminarium och träffar.

Kommun 3 har genomför intervjuer inom olika områden, så som fordon och anläggningsmaskiner, för att se vad de har för tillgångar och långsiktiga mål. Utifrån dessa har de kunnat se branschen ibland har svårt att nå höga hållbarhetsambitioner på kort sikt, men att det på lång sikt är lättare. Genom längre avtal hinner leverantören ställa om och en relation kan byggas för att tillsammans nå hållbarare lösningar.

5.6 VERKTYG TILL UPPHANDLING

Tabell 7. Sammanställning över vilka olika verktyg som kommunerna använder vid upphandling

Kommun 1	**Kommun 2**	**Kommun 3**
Egna checklistor	EPD, miljövarudeklarationer	Analys av konsult
Guide för hur man som beställare ska jobba med upphandling	Miljömärkningar	Kategoristyrning
	ADDA-inköpscentral	Mallar som upphandlare kan använda sig av

Samtliga kommuner använder sig av olika verktyg inför en upphandling. Inom kommun 1 finns det flertalet checklistor samt en guide framtagna som hjälp vid upphandling. Det framgick dock inte i intervjun vad dessa innehåller.

Kommun 2 använder främst tre olika verktyg vid upphandling. Det första är, EDP:er som är ett jämförbart resultat på en livscykelanalys. Detta används främst inom byggbranschen och vid upphandling som använder asfalt. Ett annat mycket uppskattat verktyg är att använda sig av miljömärkningar. Genom etablerade och betrodda miljömärkningar behövs ingen egen uppföljning göras av att leverantörerna uppfyller vissa hållbarhetskrav. Det tredje verktyget är ADDA-inköpscentral, där avtal kan slutas inom flertalet olika områden. Genom att sluta avtal genom dem kan kommunen känna sig trygga i att de har gjort en gedigen omvärldsbevakning och kvalitetssäkring för att uppnå så hållbara avtal som möjligt.

Kommun 3 hade för några år sedan hjälp av en konsult att peka ut vilka typer av upphandlingar som har den största miljöpåverkan. Genom denna analys kan de begränsade resurserna fördelas ut till de upphandlingar där det är relevant att ställa miljökrav. Det blir mycket fokus på produkter, bygg och anläggningsentreprenader. Kommunen jobbar även med kategoristyrning som betyder att liknande upphandlingar grupperas ihop från olika delar av kommunkoncernen. Genom detta arbetssätt kan flera kommande upphandlingar förberedas med en gemensam marknadsanalys och gemensamma krav kan sättas. Även kommun 3 har framställt mallar som stöd för upphandlare, men det framgick inte vad dessa mallar innehåller.

5.7 MILJÖKRAV

Tabell 8. Sammanställning av hur kommunerna arbetar med miljökrav i upphandling

Kommun 1	**Kommun 2**	**Kommun 3**
Så gott som varje gång	Politisk beslutad policy att alltid göra det	2023 hade 50% av upphandlingarna miljökrav
Undantag för konsulter på entreprenad	Standardkrav, aktivt miljöarbete	De som inte har de bedömts inte behöva
	Fokus på upphandlingar som gör skillnad	Utifrån målsättningen var miljökrav med i samtliga
	Specifika miljökrav i ca 50 upphandlingar per år	Flera parametrar
	Prioritering efter målområden, saknas resurser för alla	

Kommun 1 ställer miljökrav i så gott som alla upphandlingar med vissa undantag för upphandlingar av konsulter inom entreprenad där de inte anser att det är nödvändigt.

Inom kommun 2 är det politiskt beslutat i upphandlingspolicyn att det alltid ska ställas miljökrav i upphandling. De har lagt in att leverantören ska ha ett aktivt miljöarbete som ett standardkrav i samtliga upphandlingar. Om detta är det bästa sättet att jobba på är respondenten tveksam till och förklarar att det görs en större nytta om krafterna fokuseras på de upphandlingar där miljökrav gör skillnad. Detta resulterar i att mer specifika miljökrav ställs i ungefär 50 upphandlingar per år och prioriteringen baseras på de målområden som kommunen har. De som

behöver väljas bort görs på grund av bristande resurser, även om de med två resurser kommer en lång väg.

År 2023 ställde kommun 3 miljökrav i 50% av sina upphandlingar och de som inte hade några var upphandlingar som inte bedömdes behöva ha miljö- eller klimatkrav. Kommunen räknar dels på hur många upphandlingar som på förhand bedöms behöva miljökrav och sedan i hur många av dessa krav faktiskt ha ställts. Utifrån detta har krav ställts i samtliga upphandlingar där de på förhand har bedömts behövas.

5.8 Olika typer av krav

Tabell 9. Sammanställning av hur kommunerna arbetar med de olika typer av krav som finns

Kommun 1	**Kommun 2**	**Kommun 3**
Stöttning av upphandlarna som är ansvariga för detta	Kontraktsvillkor	Oftast obligatoriska, kvalificeringskrav eller kontraktsvillkor
Mycket skall-krav	Ofta kvalificeringskrav att de ska ha miljöledningssystem eller miljöarbete	Ibland tilldelningskriterier för att toppa upp
Ibland mer-värden	Sällan mervärdeskrav	
Önskar kunna strida mer för vart de hamnar		

Av de miljökrav som ställdes i upphandling har kommun 1 främst ställt dessa som skall-krav, men ibland även som mer-värden. Det är upphandlarna som ger stöd i detta och det finns en önskan om att kunna ha större inflytande om vart miljökraven hamnar men på grund av kunskaps- och resursbrist kan detta inte göras för tillfället.

I kommun 2 används mycket kontraktsvillkor och kvalificeringskrav i form av att de ska ha ett miljöledningssystem eller ett systematiskt miljöarbete. Det är mer sällan som mervärdeskrav används. Kommun 3 använder sig främst av obligatoriska, kvalificeringskrav eller kontraktsvillkor. De lägger ibland till tilldelningskriterier för att toppa upp kraven.

5.9 UTMANINGAR

Tabell 10. Sammanställning av upplevda utmaningar kring miljöanpassad upphandling och att ställa miljökrav

Kommun 1	**Kommun 2**	**Kommun 3**
Uppföljning av miljökrav	Lösning som finns på marknaden men som inte finns på den lokala marknaden	Olika typer av beställare, upphandlare och de som beställer.
Beställarna genomför uppföljning i varierande grad	Kemiskt innehåll i produkter Svårt att verifiera innehåll	Verksamheterna sätter ribban för miljökrav
Bristande resurser för att genomföra uppföljningar	Produktion i andra länder, svårt att kontrollera, kommande EU-lagstiftning kommer underlätta	Minskar klimatutsläppen? Ekonomisk spender, inga siffor som visar med klimat
Lägga kraven på en rimlig nivå	Hållbarhet i hela ledet inte bara inom landets gränser	Svårt att visa i vilken riktning klimatarbetet går
	Svårt i vissa fall att ställa krav	

Kommun 1 anser att uppföljning av miljökrav i upphandling är den största utmaningen och att tiden för att genomföra dessa inte räcker till. Det är även upp till beställarna att genomföra egna uppföljningar, vilket görs i en varierande grad. Vidare är en stor utmaning att ställa miljökrav som är på en rimlig nivå. De stora företagen kan ibland hantera mycket hårdare krav än mindre företag och det krävs så en avvägning i hur skarpa krav som kan ställas för att de ska matcha kommunens mål utan att utesluta leverantörer.

Kommun 2 lyfter tre utmaningar där den första är hur krav ska ställas för att skapa möjligheter till en lösning som finns på marknaden men som inte är tillgänglig på den lokala marknaden. Ett exempel på detta är i frågan om användning av elektrificerade arbetsmaskiner. Detta är något som finns på marknaden men som i dagsläget är oerhört dyra vilket leder till att leverantörerna som utför dessa typer av arbeten för kommunen inte har denna typ av maskiner än. Det är inte bara kostnaden som är en fråga utan det måste även gå hand i hand med andra aspekter så som exempelvis ladd-infrastruktur för att möjliggöra användningen av dessa.

En annan utmaning rör kemiskt innehåll i produkter och att det är svårt att verifiera vad en produkt faktiskt innehåller. Detta för att undvika använda produkter som inte är bra för människor och miljö. Främst är detta en utmaning sett till att många produkter idag produceras i andra länder och att de då är andra miljölagar som gäller. För att kunna verifiera vad en produkt innehåller krävs kemiska analyser vilket det idag inte finns resurser för. Detta är någonting som däremot kan komma att underlättas av EU-lagstiftning som reglerar ansvarstagandet över innehåll i produkter. Detta blir en utmaning för kommun 2 då hållbarhet inte bara kan ses inom landets egna gränser utan att ansvars måste tas över hela leverantörsledet eller produktionskedjan.

Den sista utmaningen är i linje med kommun 1, att det kan vara svårt att ställa krav. Främst på en beställarnivå, där kunskapen om miljökrav inte är lika hög. Där känner personen i fråga att det finns en stor tacksamhet från beställarna att de kan få hjälp inom detta område då de själva inte känner sig trygga i det. Beställarna får rekommendationer om vilka krav som kan ställas den är det i slutändan upp till beställaren som ställer kraven.

Kommun 3 har identifierat en utmaning kopplat till de två olika beställargrupperna som finns. Det finns de som beställer en upphandling, exempelvis att det finns ett behov av nya arbetsskor i köket och som får input av personal om hur dessa ska vara. Sen finns det den andra beställargruppen som är de som gör själv upphandlingen. Utifrån de avtalet som sedan sluts, följs detta eller handlas det skor från den lokala arbetsklädesbutiken? Formuleringen av behovet och efterlevnaden av de avtals som sluts blir avgörande för vilka möjligheter som finns att göra så klimatsmarta val som möjligt. Utifrån denna upplevda utmaning i kommunen har en analys gjort av vilka produkter som köps på stan och hur de kan få med dessa i befintliga avtal där ett bättre pris kan uppnås och där det faktiskt har ställts miljökrav.

En stor upplevd utmaning är att kunna räkna och visa på hur klimatutsläppen minskar. Klimatutsläppen beräknas idag utifrån hur mycket pengar som spenderas på någonting i den ekonomiska spendern som i sin tur är kopplad till en klimatindikator som ger en siffra på hur mycket koldioxidekvivalenter som inköpet ger. Denna indikator har inte justerats efter inflationen som varit de senaste åren vilket gör att den ekonomiska spendern har ökat. Samtligt har hårdare miljökrav ställts och det har kommit in klimat smartare produkter på marknaden. Detta leder till att klimatpåverkan siffermässigt har ökat, fast den i verkligheten inte har det.

5.10 STÄLLS TILLRÄCKLIGA KRAV?

Tabell 11. Samanställning av kommunens egen uppfattning om deras miljökrav är tillräckligt skarpa

Kommun 1	**Kommun 2**	**Kommun 3**
Kostnader kontra nå hållbarhetsmålen	Aldrig överprövning på miljökrav	Det går alltid att göra mer
Kan ibland vara skarpare	Egen bedömning av kraven	Går inte att springa snabbare än vad kommunen behöver
Vid upphandling av transport, fordon och drivmedel, ja	Vill inte ligga och pressa på gränsen	
Viktigt att inte utesluta mindre företag	Förtroende för rollen	
Skarpa krav för entreprenader		

Kommun 1 upplever att de ibland kan ställa lite skarpare krav men att det hela tiden är en avvägning mellan hållbarhet kontra kostnader. Vid upphandlingar som rör transport, fordon och drivmedel bedöms kraven alltid vara tillräckliga. Det gäller även att avväga kraven så att de ligger på en rimlig nivå även för de mindre företagen. Vid stora upphandlingar rörande exempelvis byggnation av skolor kan skarpa krav ställas då de stora företagen klarar dessa.

Kommun 2 anser att de ställer tillräckliga miljökrav och gör hela tiden en egen bedömning av kraven de har ställt. De ställer generellt sett höga krav men vill inte heller ligga och pressa på gränsen, även om de nästan aldrig blir överprövade på sina miljökrav. Rollen i att ge rekommendationer kring miljö- och hållbarhetskrav bygger mycket på förtroende och skulle det bli för höga krav som leder till överprövningar riskerar detta förtroende att skadas.

Kommun 3 upplever att de håller en bra nivå på sina krav. Det går alltid att göra mer men det går inte heller att springa snabbare än vad kommunen klarar och behöver.

5.11 LÖSNINGAR

Tabell 12. Sammanställning av kommunens upplevda lösningar och möjligheter

Kommun 1	**Kommun 2**	**Kommun 3**
	Förenkla kravställningarna och tydliggör uppföljningen	Största miljöförbättrande åtgärden är att fundera över vilka faktiska behov som ska lösas
	Svårt för upphandlare att göra det själv, behövs en hållbarhetsperson	Klimatcontroller
	Upphandlingsmyndighetens krav	

Intervjun med kommun 1 berörde inte området om vilka löningar/möjligheter det finns till arbetet kring att ställa miljökrav. Kommun 2 upplever att det hade underlättat för beställarna om kravställnigen förenklades och uppföljningen tydliggjordes. Detta för att de själva ska kunna göra bedömningar om en leverantör lever upp till krav eller inte och att de inte ska vara beroende av en roll för att kunna ställa och följa upp miljökrav i upphandling.

Kommun 3 förtydligar att det egentligen inte finns några hinder för att ställa miljökrav med att de största miljöförbättrande åtgärderna kommer från att verksamheternas behovsanalys. Vilket är det faktiska behovet och finns det alternativa lösningar till det. Behövs det en ny produkt eller skulle behovet lösas av en begagnad. Det är till största delen verksamheternas ambition som påverkar utfallet och sedan kan det toppas med miljökrav. Men behovsanalysen är jätteviktig.

Kopplat till den utmaning som kommun 3 upplever om att det är svårt att visa i vilken riktning som miljöarbetet går när sifforna inte justeras har de också en lösning på detta. De efterfrågar en, precis som ekonomer har, controller som sitter och räknar på klimatpåverkan kontra kostnader. För idag kan en dyrare, klimat smartare produkt köpas in och siffrorna visar ändå på att klimatpåverkan har ökat. En önskan är därför en roll som kan räkna på detta för att kunna visa vad resultatet faktiskt blir av klimatkrav.

5.12 UPPFÖLJNING

Tabell 13. Sammanställning av hur kommunerna arbetar med uppföljning av miljökrav i upphandling

Kommun 1	**Kommun 2**	**Kommun 3**
Controller som följer upp stadsgemensamma avtal	Uppföljningsplaner för varje år	I samband med anbudsutvärdering
Förvaltningarna själva ska följa upp, görs i varierande grad	Funktioner i upphandlingssystemet för uppföljning	Stickprov på upphandlingar om de uppfyller kraven
Behövs bli bättre	Finns ett arbetssätt och struktur för upphandling	Ständigt utvecklingsprojekt
Används för kommande upphandlingar	Behövs alltid mer resurser, gör det man kan med det man har	Används för kommande upphandlingar
Svårt med underleverantörer, fokus på riskbranscher	Skulle kunna göra mer	Inköpsvanor
	Behöver inte följa upp allt	
	Leverantörerna ska veta att man kan komma och kontrollera	
	Tillsammans komma på förbättringar med leverantörer i uppföljningar	

Kommun 1 har en controller som ska följa upp stadsgemensamma avtal. Sedan ska förvaltningarna själva följa upp de avtal som de har med stöd av respondenten, vilket är något som görs i varierande grad och skulle behövas bli bättre. De uppföljningar som görs ligger sedan till grund för kommande upphandlingar. Det finns en svårighet med uppföljning när det finns många underleverantörer. Där har kommunen valt att fokusera sina resurser på de identifierade riskbranscherna som taxi, städ och byggentreprenader.

Kommun 2 har funnit en struktur och ett arbetssätt för att jobba med uppföljningar. Det finns årliga uppföljningsplaner och även funktioner i upphandlingssystemet för att planera in uppföljningar. Utifrån de upphandlingar som kommunen har görs en prioritering kring vilka

och hur många uppföljningar som hinns med. Alla avtal och krav anses inte behöva följas upp då detta tar mycket tid både från organisationen och leverantörerna. Däremot ska leverantörerna veta att krav kontrolleras hos leverantörer och att de känner sig trygga i sitt eget arbete och förberedda på att en kontroll kan komma.

Det finns enligt kommun 2 mycket vinning i att göra uppföljningar och se att leverantörerna gör förbättringar och att man tillsammans även kan komma på nya förbättringar. Uppföljning av de egna kraven görs även för att få förståelse för hur de implementeras i praktiken och kunna justera dessa inför kommande upphandling för att nå önskat resultat.

Kommun 3 gör främst uppföljning i samband med anbudsutvärderingen. Det görs även stickprov i upphandlingarna för att säkerställa att kraven uppfylls men utöver det saknas det en bra metodik för att jobba med uppföljningar.

Något som kommunen kollar på är inköpsvanor. Utifrån den behovsanalysen som gjorts har ett verksamhetsbehov fastställts och en produkt har köpts in. Utifrån detta inköp kollar kommunen på om miljökrav har tillämpats eller om verksamheten har köpt helt andra produkter.

6 Diskussion

Utifrån det resultat som sammanställts från intervjuerna har diskussionen struktureras utifrån processens olika steg baserat på (Miljöstyrningsrådet, 2014; SIS, 2017).

6.1 Planering

Samtliga kommuner har olika styrdokument som de arbetar med i frågan om upphandling. Det handlar rör sig om kommunala mål, planer och program samt upphandlings riktlinjer och policys. Det är enligt Europeiska Unionen (2016) viktigt att personalen som berörs av denna information har den kunskap som krävs för att genomföra policyn. Detta är något som kan ses som bristande hos samtliga kommuner då det i få fall som beställarna själva klarar av att ställa miljökrav, vilket är en del av samtliga kommuners styrande upphandlingsdokument.

För att göra en bedömning av hållbarhetsrisker kan flera olika livscykelangreppssätt användas (SIS, 2017). Kommun 2 jobbar aktivt med detta genom att jämföra mycket EPDer för att kunna ställa två alternativ mot varandra och se vilken som har den minsta miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv. Detta är ett effektivt sätt att minimera det egna arbetet och samtidigt kunna

göra välgrundade beslut över olika produkter som ska upphandlas. EPDer används mycket inom byggbranschen vilket både kommun 1 och 3 trycker på är branscher där det finns en stor miljöpåverkan.

En annan viktig del i planeringsarbetet är att analysera kostnaderna över hela livscykeln av en produkt eller en tjänst. Utöver själva kostnaden för varan eller tjänsten behöver externa kostnader analyseras för att få fram en total kostnad (SIS, 2017). Kommun 3 upplevde att det fanns stora svårigheter med detta och att de inte kunde visa på åt vilket håll klimatarbetet gick åt på grund av felaktiga ekonomiska beräkningar. De hade också ett förslag på en alternativ lösning på det idag upplevda problemet, vilket var att anställa en klimat controller för att räkna på dessa saker. Det är av stor vikt att på ett tydligt och korrekt sätt kunna visa på hur miljöarbetet går och även vilken skillnad det får beroende på vilken produkt som väljs.

Sett till behovsanalysen är det viktigt att man ser till grundbehovet av en upphandling. Det finns en skillnad på ett upplevt behov och ett faktiskt behov. Kommun 3 redogjorde för att detta var någonting som kommunen jobbade aktivt med. Att få verksamheterna att verkligen se till det faktiska behovet och inte vad det är för produkt som man alltid har haft. Detta är något som Anna Linusson, VD på Miljömärkning Sverige poängterar är viktigt för att vända utvecklingen (Miljömärkning Sverige, 2024)

Att analysera marknaden bygger på att få en överblick över hur marknaden ser ut och vilken möjlighet leverantörer har att tillgodose behoven (SIS, 2017). Detta är någonting som samtliga kommuner lägger mycket tid och resurser på. Det är också någonting som de intervjuade kommuner kan lägga tid på då de har en eller flera personer vars roll är att stötta vid miljökrav i upphandling. För mindre kommuner där det inte finns samma resurser blir detta arbete i stället på beställarna. Det blir en avvägning av vilka lösningar som finns på marknaden och vilka lösningar som är rimliga att implantera. Detta grundas i allt från kostnad, efterfrågan, kontraktslängd och kringliggande orsaker som exempelvis infrastruktur. För vilken vinning finns det i att begära att leverantörer ska kunna leverera fordon och arbetsmaskiner som drivs av 100% förnybart drivmedel om det inte finns tillräcklig ladd struktur för att förse dessa.

6.2 Integrera hållbarhetskrav i specifikationer

Miljökrav kan ställas på flera olika sätt och samtliga kommuner uppger att de i eget tycke generellt sätt är bra på att ställa krav. Två av kommunerna uppgav att de i vissa fall tycker att

det är en utmaning att ställa krav och vilken nivå de ska ha på dem. Om dessa medelstora kommuner, som har en person som är anställd i syfte till att bistå med hjälp och stöttning i frågan om miljöanpassade upphandlingar, tycker att det är svårt att lägga miljökraven på en rimlig nivå. Vad kan man då förvänta sig av en kommun där det är upp till varje beställare att ställa krav.

Samtliga kommuner använder sig främst av obligatoriska krav när det kommer till miljökrav i sina upphandlingar och kan i vissa fall ha krav som kräver utvärdering och ger ett mervärde. Två av kommunerna uppger att de skulle kunna ställa skarpare krav medan det tredje anser att de ligger på en bra nivå. Kommunen som uppger detta vill inte heller ställa skarpare krav i rädsla för att få ett skadat förtroende för rollen om det skulle leda till överprövningar, vilket idag aldrig sker på miljökrav. Genom att varken ställa tilldelningskriterier eller drivande krav är man därmed inte heller med och utvecklar marknaden mot miljösmartare lösningar. När upphandling fungerar är det ett kraftfullt verktyg för att förändra marknaden och styra utvecklingen (Stig, 2010).

Ett sätt för upphandlande myndigheter att fastställa kraven genom information är genom att integrera standarder och märkningar i sina krav. Detta är även ett sätt att flytta arbetsbördan i att kontrollera leverantörer till en annan part. Genom att använda sig av etablerade märkningar och certifieringar säkerställer den upphandlande organisationen att vissa kriterier är uppfyllda av leverantören utan att själva behöva göra uppföljningen. Detta är någonting som kommun 2 tar vara på och arbetar mycket kring och som många kommuner kan använda sig av i sina krav för att underlätta för sig själva och minska den egna arbetsbelastningen. Det bör dock nämnas att användningen av certifieringar och märkningar inte får begränsa konkurrensen, som är en av de EU: rättsliga principerna som är gällande för alla upphandlingar som görs. Valet av vilka märkningar som kan finnas i en kravställning kan därmed övervägas. Även om dessa ska klassificeras som ett obligatoriskt krav eller ett krav som ger mervärde för en leverantör.

Samtliga hållbarhetskrav bör verifieras genom ett utvärderingsförförande som kan vara granskning av dokumentation, revision eller verifiering av innehåll. Att verifiera kemiskt innehåll i produkter är någonting som kommun 2 upplever som en stor utmaning. Detta då det dels krävs specialistkunskap och att det kan vara svårt att kontrollera produktionsleden då produkter som har ursprung i andra länder än Sverige berörs av annan lagstiftning. På grund av det geografiska läget skulle det vara problematiskt att kontrollera produkter och produktionsled även om viljan fanns.

6.3 Välja leverantör och hantera avtalet

När det jobbas med upphandling är det viktigt att hela tiden ha med de EU: rättsliga principerna som är gällande enligt lag. Inom denna fas är det av högsta vikt att dessa beaktas och tas hänsyn till. Kommun 2 vill gärna ha en lokal leverantörsmarknad, vilket de måste vara försiktiga med när de ställer sina krav. Detta för att öppna marknaden för alla leverantörer.

Gällande att hantera relationen med leverantörerna och tillsammans utveckla hållbara initiativ kan detta kopplas till både kommun 2 och 3. Kommun 2 lyfte en utmaning att det ibland finns lösningar på marknaden men som inte är tillgänglig på den lokala marknaden. Kommun 3 redogör för hur det kan vara svårt att jobba med leverantörer på kort sikt. Genom att göra upphandlingar som har längre kontraktstid ger de upphandlande organisationerna leverantörerna möjlighet att investera tid och resurser i hållbarare lösningar. Genom att bygga upp en relation med leverantörerna och erbjuda längre kontrakt kan myndigheter och företag tillsammans jobba för en hållbarare framtid.

6.4 Utvärdera och dra lärdom av avtalet

Återkommande var att uppföljningen är något som tar väldigt mycket tid och att det finns en stor utvecklingspotential inom området. SIS (2017); Upphandlingsmyndigheten (u.å.-k) lyfter vikten av ett effektivt uppföljningsarbetet för att kunna ta lärdom och utveckla kommande upphandlingar. Att uppföljningen är bristande är något som André m.fl. (2021) också kunde konstatera. De kunde även fastställa samma resultat, som kommun 3 påpekade, att det även är svårt att utvärdera uppköpens miljöpåverkan då det i många fall inte görs någon bedömning av den. Varför detta inte görs är enligt André m.fl. (2021) på grund av resurs och kompetensbrist.

6.5 Miljöanpassad upphandling

Om blicken lyfts från de undersökta kommunerna kan det utifrån det resultat som fastställts från rapporten konstateras att kommunerna jobbar mycket med att integrera miljömässig hållbarhet i sina upphandlingar. Trots att undersökta kommuner har minst en person som heltid arbetar inom området finns det en känsla av att resurserna är för små och tiden för knapp. Samtliga undersökta kommuner klassas som ”större stad” tillsammans med 23 andra kommuner. Efter dessa finns det 221 mindre kommuner där resurserna antagligen är ännu mindre (Jonsson & Tran, 2022). Något som vidare hade varit intressant att undersöka är hur

dessa mindre kommuner jobbar med miljöanpassad upphandling och med att integrera miljökrav.

Denna rapport har berört och benämnt denna typ av upphandling som miljöanpassad upphandling. Borde det överhuvudtaget finnas ett eget begrepp för en upphandling som tar stor hänsyn till miljöaspekter? Borde inte detta vara en självklar del i vilken inköp som helst? I framtiden behöver detta vara en given del i upphandling och det ska finnas inarbetade rutiner för hur man ställer miljökrav för att detta ska kunna appliceras på alla nivåer i en organisation.

6.6 Slutsats

Denna studie avsåg att undersöka hur större svenska kommuner arbetar med miljöanpassad upphandling. Studien kan konstatera att de undersökta kommunerna aktivt arbetar med miljöanpassad upphandling och med att ställa miljökrav. Trots att samtliga undersökta kommuner har en eller flera personer som arbetar inom området upplevs det inte finnas tillräckligt med resurser samt att det vid vissa tillfällen saknas kunskap om vilka krav som ska ställas. Det finns även stora utmaningar kring uppföljningsarbetet.

För att kunna implementera mer miljökrav i upphandling kan det tydligt fastslås genom denna studie samt de tidigare studier som gjorts som påvisar samma resultat, att det saknas resurser och kunskaper ute hos organisationerna för detta. Med tanke på den enorma köpkraft som offentlig upphandling ger och den miljöpåverkan som offentlig konsumtion bidrar till görs det inte tillräckligt i dagsläget för att uppnå de svenska miljömålen och i förlängningen Agenda 2030.

Referenser

ADDA. (2024, februari 14). *Den strategiska försörjningsprocessen – Addas stöd till offentlig sektor*. ADDA. https://www.adda.se/om-oss/den-strategiska-forsorjningsprocessen-addas-stod-till-offentlig-sektor/

André, K., Axelsson, K., Dawkins, E., & Gerger Swartlingg, Å. (2021). *Drivkrafter för hållbar konsumtion på lokal nivå* (6960). Stockholm Environment Institute.

Bergman, M., Indén, T., Lundberg, S., & Madell, T. (2011). *Offentlig upphandling—På rätt sätt och till rätt pris* (1:1). Studentlitteratur AB.

Brundtland, G. H., & Hägerhäll, B. (1988). *Vår gemensamma framtid: [Rapport från] Världskommissionen för miljö och utveckling under ordförandeskap av Gro Harlem Brundtland*. Prisma :

Eskilstuna kommun. (u.å.-a). *Hållbar upphandling* [Text]. Eskilstuna kommun. Hämtad 29 april 2024, från https://webbar.eskilstuna.se/foretag/upphandling/hallbar-upphandling

Eskilstuna kommun. (u.å.-b). *Kommunkoncernens upphandling och inköp* [Text]. Eskilstuna kommun. Hämtad 29 april 2024, från https://webbar.eskilstuna.se/foretag/upphandling/eskilstuna-kommunkoncerns-upphandling-och-inkop

Europeiska Unionen. (2016). *Att köpa grönt! En handbok om miljöanpassad offentlig upphandling* (Tredje utgåvan). Europeiska unionens publikationsbyrå. https://doi.org/10.2779/837689

Flintberg, B. (2015). *Upphandla rätt & lätt: Offentlig upphandling i praktiken*. Komlitt.

Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (konsoliderad version). (326e.Kr., C /49, 2012-10-26). *Europeiska SV unionens officiella tidning*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT

Globala målen. (2023, mars 1). Logotyper. *Globala målen*. https://www.globalamalen.se/material/logotyper/

Hagman Sturmhoefel, S. (2022). *Hållbar offentlig upphandling från ord till handling: Om vägen till en miljömässigt hållbar upphandling i Upphandlingscenter Falun Borlänge regionen*. [Kandidatuppsats, Mittuniversitetet]. Digitala Vetenskapliga Arkivet. https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:miun:diva-46575

Hallin, A., & Helin, J. (2018). *Intervjuer* (Upplaga 1). Studentlitteratur.

Hvenström, S. (2023, mars 1). *Miljöhänsyn*. ADDA. https://www.adda.se/om-oss/addas-hallbarhetsarbete/miljohansyn-i-upphandling/

Jonsson, A., & Tran, T. (2022). *Kommungruppsindelning*. Sveriges kommuner och regioner.

Konsumentverket. (u.å.). *Upphandling*. Konsumentverket. Hämtad 11 februari 2024, från https://www.konsumentverket.se/om-konsumentverket/var-verksamhet/upphandling/

Lindahl Toftegaard, E. (2020). *Offentlig upphandling: LOU och upphandlingsprocessen* (3:e uppl.). Studentlitteratur.

Mercell. (u.å.). *Mervärdesmodell*. Mercell. Hämtad 12 april 2024, från https://www.mercell.com/sv-se/m/file/getfile.ashx?id=31106372

Miljömärkning Sverige. (u.å.). *Så ställer du krav på miljömärkning*. Så ställer du krav på miljömärkning i upphandlingar. Hämtad 06 maj 2024, från https://www.svanen.se/inkop-och-upphandling/sa-staller-du-krav-pa-miljomarkning/

Miljömärkning Sverige. (2024, april 21). *Idag har Sverige gjort slut på sin del av jordens resurser*. Svanen. https://www.svanen.se/nyheter/2024/april/idag-har-sverige-gjort-slut-pa-sin-del-av-jordens-resurser/

Miljöstyrningsrådet. (2014). *Ställ hållbarhetskrav: Framgångsfaktorer för en hållbar upphandling*.

Naturvårdsverket. (2023, oktober 17). *Vad ingår i de konsumtionsbaserade utsläppen?* Naturvårdsverket. https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/omraden/klimatet-och-konsumtionen/vad-ingar-i-de-konsumtionsbaserade-utslappen/

Persson, C., & Persson, T. (2020). *Hållbar utveckling—Människa, miljö och samhälle* (4:1). Studentlitteratur AB.

Regeringskansliet, R. och. (2020, november 10). *Agenda 2030 | Mål 12 | Hållbar konsumtion och produktion* [Text]. Regeringskansliet; Regeringen och Regeringskansliet. https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/agenda-2030-mal-12-hallbar-konsumtion-och-produktion/

Ryding, S.-O. (2012). *MILJÖ-, EKONOMISKA OCH SOCIALA HÄNSYN I OFFENTLIG UPPHANDLING* (2012:1). AB Svenska Miljöstyrningsrådet.

Sanne, K. (2022, november 14). *Miljövarudeklaration (EDP)* [Text]. Svenska miljöinstitutet. https://www.ivl.se/vart-erbjudande/vara-tjanster/miljovarudeklaration-epd.html

SFTI. (2020). *Olika sätt att ställa krav i upphandlingsdokument—Bilaga 3 till SFTI:s handledning "Krav på ehandel i samband med upphandling"* (Version 1). Single Face to Industry.

Swedish Standards Institute [SIS]. (2017). *Hållbar upphandling—Vägledning* (SS-ISO 20400:2017*)*. Svenska institutet för standarder.

Stig, L. (2010). *The art of buying what is not available on the market BLOOD BAGS – A pilot case to stimulate eco-innovation within the healthcare sector*. Jegrelius Institute for Applied Green Chemistry.

Sveriges Miljömål. (u.å.). *Konsumtionsbaserade utsläpp i Sverige och i andra länder—Sveriges miljömål*. Konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser, i Sverige och i andra länder. Hämtad 06 maj 2024, från https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/begransad-klimatpaverkan/konsumtionsbaserade-utslapp-i-sverige-och-i-andra-lander/

Sveriges Miljömål. (2020a, september 2). *Så fungerar arbetet med Sveriges miljömål—Sveriges miljömål*. https://www.sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/

Sveriges Miljömål. (2020b, september 24). *Grafisk profil för Sveriges miljömål—Sveriges miljömål*. https://www.sverigesmiljomal.se/grafisk-profil/

Sveriges Miljömål. (2023, oktober 23). *Begränsad klimatpåverkan—Saker kommuner kan göra—Sveriges miljömål*. Begränsad klimatpåverkan - saker kommuner kan göra. https://www.sverigesmiljomal.se/stod-och-rad-i-miljoarbetet/begransad-klimatpaverkan---saker-kommuner-kan-gora/

Söderström, M. (2009). *Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling?* (Rapport 5997). Naturvårdsverket.

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.-a). *De grundläggande upphandlingsprinciperna*. Hämtad 11 februari 2024, från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/de-grundlaggande-upphandlingsprinciperna/

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.-b). *EUF-fördragets regler om att godkänna statsstöd*. Hämtad 11 februari 2024, från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/nar-ar-det-mojligt/euf-fordragets-regler/

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.-c). *Förbered upphandlingen*. Hämtad 15 februari 2024, från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.-d). *Genomför upphandlingen*. Hämtad 22 februari 2024, från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.-e). *Hitta hållbarhetskriterier*. Upphandlingsmyndigheten. Hämtad 29 april 2024, från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.-f). *Kommunerna annonserar flest upphandlingar 2022*. Hämtad 11 februari 2024, från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-i-sverige-2022/kommunerna-annonserar-flest-upphandlingar-2022/

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.-g). *Krav på föremålet för upphandlingen*. Hämtad 22 februari 2024, från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/krav-pa-foremalet-for-upphandlingen/

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.-h). *Om offentlig upphandling*. Hämtad 15 februari 2024, från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-offentlig-upphandling/

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.-i). *Om oss*. Upphandlingsmyndigheten. Hämtad 29 april

2024, från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-oss/

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.-j). *Realisera avtalet*. Hämtad 22 februari 2024, från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/realisera-avtalet/

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.-k). *Styra och leda offentlig inköpsverksamhet*. Hämtad 11 februari 2024, från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/styra-och-leda-inkopsverksamhet/

Upphandlingsmyndigheten. (u.å.-l). *Särskilda kontraktsvillkor*. Upphandlingsmyndigheten. Hämtad 29 april 2024, från https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/sarskilda-kontraktsvillkor/

Upphandlingsmyndigheten. (2021, december 16). *Vad innebär minimikrav? | Upphandlingsmyndigheten*. Upphandlingsmyndigheten. https://www.upphandlingsmyndigheten.se/frageportalen/2547420/nya-upphandlingsregler-h69j/

Uppsala Kommun. (2018a). *Policy för upphandling och inköp*.

Uppsala Kommun. (2018b). *Riktlinjer för upphandling och inköp*.

Uppsala Kommun. (2022). *Miljö- och klimatprogram*.

Uppsala Kommun. (2023, februari 3). *Riktlinjer för upphandling och inköp*. Uppsala kommun. https://www.uppsala.se/foretag-och-arbete/leverantor-och-utforare/upphandling2/riktlinjer-for-upphandling-och-inkop/

Vetenskapsrådet. (2017). *God forskningssed*. Vetenskapsrådet.

von Oelreich, K., & Philp, M. (2013). *Miljöanpassade inköp—Verktyg för att nå de nationella miljökvalitetsmålen* (Rapport 6591). Naturvårdsverket.

Västerås Stad. (u.å.). *Upphandling och inköp* [Text]. Hämtad 11 februari 2024, från https://www.vasteras.se/naringsliv-och-arbete/upphandling-och-inkop.html

Västerås Stad. (2015). *Riktlinje för hållbarhetskrav i upphandlingar*.

Bilagor

Intervjufrågor

Bakgrund

1. Hur många upphandlingar gör ni på ett år?

Policy och strategi

2. Vad har kommunen för miljömål?
   - Västerås stad: Finns det nytt klimatprogram, endast 2017–2020 på eran hemsida.
3. Vad säger era styrdokument om hur ni ska utföra upphandlingar med miljöhänsyn? Policy, riktlinjer.
4. Vad har ni för upphandlingspolicy?
   a. Har ni någon specifik del som riktar sig mot miljö?
5. Hur fungerar normalt en upphandling i eran kommun?
   a. Finns det samarbete mellan olika avdelningar?
   b. Har alla kunskap om miljökrav, eller finns de en avdelning eller personer som hjälper till med den delen?
6. Hur ser stöttningen ut från ledningen inom området miljökrav i upphandling?
   a. Är detta något som anses som viktigt och prioriterat att lägga tid och resurser på?

Förberedelse

7. Vad använder ni er av för verktyg när ni planerar för en upphandling kopplat till kostnader? Använder ni er av exempelvis en livscykelanalys?
8. Hur gör ni den, finns miljö med
9. Undersöker ni vilka miljökrav branschen skulle klara av?

Upphandling

10. Hur ofta ställs miljökrav i era upphandlingar?

    a. Uppsala: Har som policy att ALLTID ställa. Stämmer detta med verkligheten?

11. Vilken typ av krav ställs i era upphandlingar?
12. Hur jobbar ni med miljökrav? Vart i upphandlingens olika krav placerar ni dessa?
13. Anser du att ni ställer tillräckliga miljökrav för att uppnå kommunens egna mål?
14. Anser du att det ställs tillräckliga krav för att nå de svenska miljömålen samt agenda 2030?
15. Vilka utmaningar ser du i arbetet med att ställa miljökrav i upphandling?
16. Vad är det som hindrar er från att ställa hårdare miljökrav än de ni gör idag?
17. Jämfört med andra svenska kommuner, hur bra anser du att ni är på att ställa hållbarhetskrav?
    a. Vad är det som funkar så bra/ inte funkar bra hos er?

Uppföljning

18. Hur jobbar ni med uppföljning av miljökrav hos leverantörer?
19. Använder ni er av dessa uppföljningar för kommande upphandlingar?