# Projektbeskrivning U880

# Förebyggande av avfall i kommunala upphandlingar

# Problem/Syfte

## Bakgrund

De kommuner och kommunala organisationer som kommer att arbeta tillsammans i det här projektet är Inköp Gävleborg, Gästrike Återvinnare, Eskilstuna kommun, Eskilstuna Kommunfastigheter AB, Västerås Stad och VafabMiljö AB.

Att förebygga uppkomsten av avfall är det översta steget i den i EU lagstadgade avfallshierarkin och det är ett prioriterat område både inom EU och i Sverige.

I januari 2014 beslutade EU om nya direktiv för offentlig upphandling. De nya upphandlingsdirektiven innehåller regler som tydliggör att upphandlingar ska användas som ett verktyg för att nå miljömål och ta sociala hänsyn. Direktivet syftar också till att främja strategiska mål och upphandling av kvalitet.

Begrepp som Cirkulär Ekonomi används inom EU för att beskriva ett önskvärt framtida samhälle med affärsmodeller där återanvändning och slutna materialflöden står i fokus. Genom slutna materialflöden och minskad uppkomst av avfall finns betydande miljövinster att göra och de svenska kommunerna är en viktig aktör i den här omställningen. För att minimera uppkomsten av avfall har offentliga upphandlingar allt oftare identifierats som ett viktigt verktyg. Svenska myndigheter köper in varor och tjänster för omkring 600 miljarder kronor årligen vilket gör offentliga upphandlingar till ett viktigt styrmedel för hållbar utveckling. Offentliga upphandlingar är en central del i kommunens arbete med cirkulär ekonomi och hållbarhetsutveckling. Upphandling är ett viktigt verktyg som bedöms kunna användas ännu mer för att främja kommunens målsättningar och ambitioner.

I många avfallsplaner finns mål om att arbeta med förebyggande av avfall i upphandlingar, men trots beslutade mål har det visat sig svårt att inkludera förebyggande av avfall när kommunerna upphandlar tjänster och produkter. Det saknas oftast kunskap om vad som kan göras i en konkret upphandling och vem som förväntas arbeta med frågan inom organisationen. Många upphandlare upplever en frustration över att det saknas konkreta exempel där förebyggande av avfall har tillämpats i upphandlingar som man kan dra lärdomar av

## Problembeskrivning

Medverkande kommuner är alla organisationer som ligger i framkant i sitt arbete med utveckling av avfallshanteringen och som är välkända för sitt engagemang i miljöarbete och hållbarhetsutveckling. Att arbeta med förebyggande av avfall är en prioriterad fråga i de medverkande kommunernas organisationer men trots detta upplevs förebyggande av avfall i upphandlingar som abstrakt och något som är svårt att i praktiken komma igång och arbeta med. En frågeställning vi hört i de tidiga diskussionerna kring projektet är att kommunerna inte vet var man ska börja. Bland upphandlare upplevs en frustration över att det inte finns erfarenhet att hämta eller konkreta hjälpmedel vid upphandlingar med förebyggande av avfall i fokus. Ansvaret för förebyggande av avfall vilar flera olika delar av den kommunala organisationen och det kan vara en orsak till att det har varit svårt att komma igång

## Målsättning

1. Att genomföra tre olika typer av upphandlingar där möjligheterna provas att ställa krav med syfte att främja förebyggande av avfall.

2. Att presentera och sprida erfarenheter från de upphandlingar som genomförs under projekttiden, inklusive eventuella hinder och rekommendationer samt underlätta för upphandlare och andra tjänstemän i arbetet med att inkludera förebyggande av avfall i upphandlingsprocessen.

## Kunskapsläget

I Sverige finns en stark politisk förankring för miljö- och hållbarhetsanpassade åtgärder och användning av miljökriterier i offentliga upphandlingar. Allt fler kommuner ställer miljökrav i upphandlingar inom vissa produktområden baserat på de förslag till upphandlingskriterier som den då tidigare Miljöstyrningsrådet (nuvarande Upphandlingsmyndigheten) har tagit fram.

Förebyggande av avfall är ett relativt svårt begrepp för de myndigheter, politiker och tjänstemän som inte är insatta i avfallsbranschen och avfallslagstiftningen. Förebyggande av avfall i kommunala upphandlingar finns som mål i många avfallsplaner men mycket sällan eller aldrig inkluderas det i praktiken i upphandlingsprocessen. Det saknas samlad kunskap om exempel på sådana upphandlingar.

# Metod/genomförande

## Metod

De metoder som används för att genomföra projektet innefattar inventeringar, kunskapskartläggning, erfarenhetsutbyten, samverkan och fullskaleförsök med genomförande och uppföljning av upphandlingar i praktiken. Genom upphandlarnas nätverk efterfrågas exempel på upphandlingar där förebyggande av avfall har tagits upp.

## Genomförande

Projektet delas in i en förberedande fas, en genomförandefas och en utvärderingsfas.

I den förberedande fasen väljs en upphandling per kommun där målsättningen är att genomföra upphandlingar som inkluderar förebyggande av avfall i upphandlingsprocessen. För att välja ut lämpliga upphandlingar där förebyggande av avfall ska tillämpas och för att introducera arbetssättet för arbetsgruppen genomförs en workshop. Workshopen innehåller utbildning inom avfall, miljö och inköp så att förutsättningarna för gott samarbete och ömsesidig förståelse mellan var och en av av de deltagande kompetensområdena underlättas. Här fångas även upp deltagarnas eventuella tidigare erfarenheter av att arbeta med förebyggande av avfall. I samband med workshopen genomför arbetsgruppen en inventering av upphandlingar som är aktuella att påbörja under det närmaste året och som kan komma i fråga för att testa att upphandla med förebyggande av avfall i fokus.

I samband med workshopen diskuteras även möjligheter och rutiner för att arbeta aktivt med de inledande stegen före själva upphandlingsprocessen, d.v.s. att minska eller undvika inköp av nya produkter genom att tillgodose behovet på annat sätt, t.ex. genom att dela varor/produkter med annan enhet inom organisationen, återanvändning eller annan åtgärd som medför förebyggande av avfall. De alternativ som bör övervägas innan en ny produkt köps in samlas i en checklista som kan inarbetas i ordinarie rutiner för inköp och därmed kan ytterligare ett steg tas mot att närma sig en cirkulär ekonomi.

En upphandling per kommun väljs ut bland de upphandlingar som är på gång, exempelvis baserat på att det:

- finns behov av att genomföra upphandlingen med annonsering omkring perioden mars 2016 till december 2016,

- är enkelt att tänka ”förebyggande av avfall” kring och enkelt att förändra konsumtionen kring,

- har en stor miljöpåverkan eller genererar stora mängder avfall så att en förändring får stor effekt,

- är synligt, har stor pedagogisk betydelse, genomslagskraft eller

- är identifierat som ett av problemområden av Naturvårdsverket som t.ex. textilier, mat eller elektronik.

I genomförandefasen sker framtagande av förfrågningsunderlag och genomförande av upphandlingarna. I samarbete med respektive kommuns upphandlingsgrupp för den aktuella upphandlingen förbereds utkast till krav kopplade till förebyggande av avfall. En workshop hålls där förslag till upphandlingskriterier och andra hjälpmedel tas fram. Representanter från möjliga leverantörer inbjuds till workshopen för att ge sin syn så att upphandlingskriterier som används ska vara styrande på ett relevant sätt.

Kunskap om de aktuella produktområdena inhämtas dels genom de organisationsövergripande kontakterna som detta arbetssätt medger och dels genom kontakter med möjliga leverantörer. Avstämning av juridiskt stöd för olika typer av krav kopplade till förebyggande av avfall sker med bland annat Upphandlingsmyndigheten eller SKL.

Uppföljning och utvärdering av avfallsminimerande åtgärder är en av utmaningarna inom detta arbetsfält och här kan olika utvärderingssätt testas utifrån aktuellt produktområde. I utvärderingsfasen sker utvärdering av leverantörernas respons på ställda krav. Detta görs dels genom bedömning av deras förmåga att svara på ställda krav och dels genom intervjuv med en eller flera anbudslämnare per genomförd upphandling där frågor ställs om de ställda kraven inneburit någon konkret förändring eller produktutveckling i deras produkt eller tjänst, eller sätt att leverera. En kvalitativ bedömning görs av på vilket sätt den genomförda upphandlingen har bidragit till förebyggande av avfall. Om upphandlingarna inte bedöms leda till förebyggande av avfall "uppströms" eller "nedströms" skapas värdefull kunskap om dessa hinder och svårigheter.

Utvärdering sker också av arbetssätt kring respektive upphandling. I intervjuer med deltagare i arbetsgruppen ställs frågor bland annat om de upplevt att kunskapsutbytet mellan olika kommunala kompetenser fungerat på ett effektivt sätt.

Efter utvärderingen upprättas en rapport som beskriver projektets genomförande och resultat med sammanställning av erfarenheter, hinder och rekommendationer. I rapporten sammanställs hur arbetsprocessen fungerat och vilka utmaningar som framkommit under arbetets gång när det gäller vilka hinder som finns för förebyggande av avfall i upphandlingar och hur de kan hanteras. Kvarstående kunskapsluckor och eventuella juridiska tveksamheter som framkommit presenteras, samt slutsatser kring organisation, ansvarsfördelning, arbetsprocess och intern kommunikation. I rapporten presenteras även de hjälpmedel som t.ex. upphandlingskriterier, rutiner och checklistor som tagits fram under projektets gång och som applicerats i genomförda upphandlingar med koppling till förebyggande av avfall.

## Resurser

Projektet kommer att genomföras av konsulter hos Miljö & Avfallsbyrån i samarbete med Inköp Gävleborg, Gästrike Återvinnare, Eskilstuna kommun, Eskilstuna Kommunfastigheter AB, Västerås Stad och VafabMiljö AB. Från kommunerna deltar inköpare, miljöstrateger, avfallskompetens samt brukare beroende på vilken produktgrupp som ska upphandlas.

## Projektorganisation

Projektledning, stöd i upphandlingsprocesserna och utvärdering utförs av konsulter från Miljö och Avfallsbyrån; Eva Svensson Myrin, projektledare samt Marie Rytterstedt och Nina Avdagic.

En arbetsgrupp bestående av inköpare, miljöstrateger och avfallskompetens från var och en av de medverkande kommunala organisationerna deltar, arbetar vid de två workshopsen och genomför upphandlingarna. Deltagare i arbetsgruppen är dessutom behjälpliga i utvärderingen av resultatet.

Till varje upphandling som genomförs knyts en intern arbetssgrupp som fokuserar på just den upphandlingen, där även brukare av den aktuella produkten eller tjänsten medverkar.

Som referensgrupp föreslås Avfall Sveriges arbetsgrupp för förebyggande. Vi kommer också att ha kontakt med Upphandlingsmyndigheten och/eller SKL.

## Tidsplan

Förberedelsefasen påbörjas snarast efter besked om projektmedel och de två workshoparna genomförs under första halvåret 2016.

Projektet som helhet varar under 2016 och 2017 med sammanställning av erfarenheter och färdigställande av rapport och hjälpmedel under hösten 2017. Projekttiden sträcker sig över två år för att öka möjligheten att hitta intressanta upphandlingar att arbeta med - upphandlingsprocessen behöver överensstämma med gällande avtalstider. Hela upphandlingsprocessen ska också hinna genomföras och erfarenheter baserat på levererad vara eller tjänst föreslås finnas i viss utsträckning innan projektet slutredovisas.

# Kommunikationsplan

Resultatet från projektet kan presenteras i en artikel i branschtidningen Avfall & Miljö, om Avfall Sverige så önskar. Projektresultaten avses i övrigt främst kommuniceras med medlemmarna genom projektrapporten, som kan laddas ned från Avfall Sveriges hemsida. Resultaten kan också presenteras vid Avfall Sveriges kurser och konferenser, om behov uppstår, samt via upphandlarnas nätverk.

# Förväntad nytta

Genom att genomföra konkreta upphandlingar i praktiken skapas en erfarenhetsbas att arbeta vidare utifrån. Erfarenheten byggs upp dels vad gäller organisation och dels genom framtagna upphandlingskriterier eller andra hjälpmedel. Även erfarenhet kring utvärderingsmodeller av arbete med förebyggande av avfall byggs upp.

Rapport och hjälpmedel kan användas som konkret vägledning vid genomförande av upphandlingar och skapa inspiration för andra kommuner att använda upphandlingar som ett verktyg för förebyggande av avfall. Även Upphandlingsmyndigheten kan ha nytta av föreslagna upphandlingskriterier i myndighetens databas över hållbarhetskriterier.

Några citat från de möten som genomförts under framtagande av projektbeskrivningen:

"Det här projektet kommer att hjälpa mot den frustration som finns hos oss inköpare på grund av en önskan att göra mer för miljön men avsaknad av något konkret att hålla i handen för att verkligen göra något", "Det här med förebyggande av avfall är som en blind fläck", "Det finns en del hjälpmedel men det är svårt att använda dem i praktiken. Det här projektet visar på ett annat sätt att tänka, det vi gör kommer att kunna komma till praktisk nytta"