

# OFFENTLIG UPPHANDLING AV CIRKULÄRA LÖSNINGAR

30 september 2019



## Förord

Det arbete som redovisas i denna rapport är initierat av Eskilstuna kommun och i huvudsak finansierat av Energimyndigheten. I arbetet har deltagit representanter för Eskilstuna, Västerås, Enköping, Uppsala, Örebro och Göteborg kommuner samt från Inköp Gävleborg och SKL Kommentus. Naturvårdsverket, Upphandlingsmyndigheten och Lunds Tekniska Högskola har också deltagit. Eskilstuna kommun har varit projektägare. Projektledare har varit Eva Myrin från Miljö & Avfallsbyrån med stöd av Lunds Tekniska Högskola.



## Sammanfattning

Projektets syfte är att undersöka vilka hinder som föreligger i praktiken för att offentlig upphandling ska stödja framväxten av resurseffektiva och cirkulära affärsmodeller.

Projektet inleddes med en genomgång av ett stort antal kommunala upphandlingar av varor samt besök hos var och en av de deltagande kommunerna eller kommunala organisationerna inför planeringen av den kommande workshopen. Därefter genomfördes en heldags workshop med dessa organisationer. I workshopen, som leddes av Miljö & Avfallsbyrån och Lunds Tekniska Högskola, deltog upphandlare och miljöstrateger. Resultatet från workshopen kompletterades med en enkel mailenkät till upphandlare samt diskussioner av resultatet med representant för Naturvårdsverket och Upphandlingsmyndigheten.

Vid workshopen framkom ett stort antal hinder som i praktiken anses ligga i vägen för den önskade utvecklingen. Framför allt gäller det hinder som kan kopplas till organisation och styrning, kunskap och kompetens samt kultur och arbetssätt.

Inget upphandlingsförfarande anses vara mer framgångsrikt än andra men förfaranden som öppnar för förhandling, tvåstegsförfaranden, är de som anses ha bäst potential. Förarbetet, marknadsanalysen och dialoger med leverantörer, är de viktigaste aktiviteterna för att i upphandling styra mot en resurseffektivare offentlig konsumtion och en mer cirkulär ekonomi.

Slutsatser från projektet är att det behövs centralt stöd till upphandlare. Det här centrala stödet kan till exempel vara målsättningar för hur offentlig verksamhet kan uppnå en mer hållbar konsumtion, en central databas med data för att utvärdera produkter eller en simulator för att simulera effekten av ställda krav. I den kommunala organisationen bör upphandling få en mer strategisk funktion. Den kommunala organisationen behöver också stötta upphandlarna genom att följa upp till exempel användningen av produkter, avtalstrohet och genom att utbilda även beställare i cirkulär ekonomi. Till sist behöver upphandlarna själva börja arbeta för att ställa krav kring till exempel hållbarhet och reparerbarhet. Det är lätt gjort att "gå på i uppstrumporna" och göra som man alltid har gjort och området är komplicerat. Genom att våga börja kommer kunskapen att växa, och om man delar med sig i nätverk växer kunskapen fortare.

## Innehåll

1	INLEDNING.....	6
1.1	Syfte och målsättning.....	6
1.2	Deltagare .....	6
1.3	Projektets bakgrund.....	7
1.4	Cirkulär ekonomi .....	8
1.5	Cirkulär ekonomi och offentlig upphandling .....	8
2	METOD OCH AKTIVITETER .....	9
2.1	Intervjuer och genomgång av exempelupphandlingar inför workshop.....	9
2.2	Workshop .....	10
2.2.1	Deltagare.....	10
2.2.2	Utbildning.....	10
2.2.3	Gruppdiskussioner .....	10
2.2.4	Dokumentation.....	12
2.3	Enkel mailenkät .....	12
2.4	Analys workshopresultat .....	12
2.5	Fokusgrupper .....	12
2.6	Kunskapsspridning .....	12
3	RESULTAT VID WORKSHOPEN.....	13
3.1	Kvalitativ utvärdering .....	13
3.2	Kvantitativ utvärdering.....	15
4	RESULTAT FRÅN MAIL-ENKÄT .....	16
4.1	Svar på frågan om upphandlingsförfarande .....	16
4.2	Aktiviteter i upphandlingsprocessen.....	16
5	RESULTAT FRÅN FOKUSGRUPPER.....	17
6	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER .....	19
6.1	Nationellt stöd.....	19
6.2	Organisation och styrning i kommunerna .....	19
6.3	Upphandlingsenheterna .....	20

## 1 Inledning

### 1.1 Syfte och målsättning

Målsättningen med projektet är att identifiera hinder och möjligheter för att vid offentlig upphandling stimulera cirkulära lösningar där framför allt rena inköp av produkter sker idag. I projektet har en dialog förts med ett stort antal upphandlare i offentlig verksamhet och myndigheter för att söka utvärdera vilka hindren är för att offentlig upphandling ska stimulera cirkulära lösningar/affärsmodeller. Syftet är att tydliggöra dessa hinder för att sedan kunna hitta verktygen för att undanröja dem.

Följande frågor besvaras i projektet:

- Vilka hinder föreligger för stimulans av cirkulära lösningar i offentlig upphandling
- Hur kan dessa hinder kategoriseras (regler, kunskap, formella, icke formella etc)
- Vilka möjligheter har offentlig upphandling för stimulans av hållbara produkter och material
- Vilka upphandlingskriterier/-modeller stimulerar cirkulära affärsmodeller
- Vilka förändringar i regelverk, riktlinjer eller guider behövs för att stödja offentlig upphandling som verktyg för att stimulera cirkulär ekonomi

Hela projektiden bygger på samverkan och projektet syftar också till kunskapsuppbyggnad och spridning av kunskap om processer och modeller utifrån praktisk erfarenhet. Projektet förväntas öka kunskapen om offentlig upphandling av cirkulära lösningar och hoppas kunna motivera till ändrat beteende vid upphandling genom ökad förståelse för möjligheterna med offentlig upphandling. I och med mötet med myndigheter och forskare innebär projektet en överföring av kunskap som är viktig vid utveckling av systemen så att formella och icke formella hinder kan undanröjas

### 1.2 Deltagare

I projektet deltog från början Eskilstuna kommun (initiativtagare och projektägare), Enköpings kommun och Västerås kommun. Initiativet kom från Eskilstuna kommun eftersom projektet med closed loop som affärsmodell genomfördes där och man gjorde insikten att de upphandlingar av köksutrustning till kommunen genomförde inte stödde denna affärsmodell. Enköping och Västerås kommuner ingår tillsammans med

Eskilstuna i det så kallade 4M samarbetet och knöts därigenom till projektet. Till projektet knöts också Uppsala kommun, Inköp Gävleborg och SKL Kommentus som stora upphandlande aktörer. Efter projektstart ville Göteborgs Stad och Örebro kommun också delta och togs med i projektet. Projektledare var Miljö & Avfallsbyrån med stöd av forskare vid Ingvar Kamprads designcentrum vid Lunds Tekniska Högskola.

### 1.3 Projektets bakgrund

I Eskilstuna kommun genomfördes under 2017 och 2018 projektet RePlast. Projektet var en förstudie finansierad av Vinnova avsedd att integrera den lokala plastindustrin i utvecklingen mot en mer cirkulär ekonomi. I projektet genomfördes en inventering av plastavfallsflöden. Utbildningar för att öka kunskapen om bioplaster och återvunnen plast genomfördes. I projektet tog en av plastvarutillverkarna upp idén att cirkulera en produkt i en sluten återvinningsloop flera cykler, en så kallad closed loop. Det gav upphov till en fortsättning där det undersöktes hur materialet påverkas av reproduktionen och hur företagets affärsmodell skulle designas. Projektet svarade på 1) om materialet bibehöll tillräckligt goda materialegenskaper genom flera uppabetningscykler och 2) hur livsmedelssäkerhet kunde säkerställas genom att styra så att systemet verkligen var slutet, det vill säga att ingen annan plast eller förorening kan tränga sig in i loopen.

Den cirkulerade produkten avses att användas i tre till fyra år för att sedan tvättas, packas och transporteras tillbaka till produktionsanläggningen för re-produktion. Reproduktionen använder samma produktionsmetod som för original-tallrikarna och de nya tallrikarna kan tillverkas av 100% återvunnet material. Re-produktionen spar mycket material och försöken visade att materialet höll god kvalitet fortfarande efter 6 recirkulationer. Det betyder att affärsmodellen spar avsevärda mängder material. I den livscykelanalys som genomfördes inom projektet undersöktes energiprestanda och utsläppen av växthusgaser i systemet med re-produktionen och en jämförelse gjordes med system med traditionell recycling. Vid konventionell återvinning blandas plast av olika slag och kvaliteten på det plastmaterial som kommer ut från uppabetningen är reducerad och går till produkter som troligen inte kommer att återvinnas igen. Livscykelanalysen jämförde behovet av tallrikar i 18 år ur tre typer av materialflöden: tillgodosett med re-produktionen, med konventionell återvinning till en produkt som inte återvinns ytterligare samt med ett system utan återvinning (vanligt för plastprodukter idag). Beräkningarna visar att utsläppen av växthusgaser (GHG) från systemet med re-produktion var bara 25% av utsläppen som blir följderna av ett system med konventionell återvinning och 19% av utsläppen som blir följderna av att inte återvinna materialet alls.

## 1.4 Cirkulär ekonomi

Resultatet från projektet med re-produktion av plasttallrikar visar att system med cirkulära flöde av material är miljömässigt överlägsen konventionell materialåtervinning. Miljömyndigheter och regeringar världen över har identifierat att vi behöver ställa om från dagens linjära materialflöde till ett cirkulärt; vår ekonomi ska bli en cirkulär ekonomi. Naturvårdsverket slår fast att för att uppnå en cirkulär ekonomi behöver stora förändringar göras i samhället på flera områden. I produktdesignen behövs större hänsyn tas till miljö, nya företags- och marknadsmodeller behöver utvecklas, nya finansieringsmetoder behöver användas för investeringar och produktion/utförande. Forskning visar att avfallsperspektivet i uppbyggandet av cirkulär ekonomi behöver ersättas av ett perspektiv där hänsyn tas till bevarande av produkt- och materialvärden, något som behöver ske redan i designfasen. Dessutom behövs mer förfinade sätt att omvandla avfall till resurser och produkter måste kunna uppgraderas och materialåtervinning måste öka.

## 1.5 Cirkulär ekonomi och offentlig upphandling

I EU:s handlingsplan för den cirkulär ekonomin nämns offentlig upphandling som ett prioriterat verktyg för stimulans av framväxten av en cirkulär ekonomi och resurseffektiva material och produkter. Den offentliga upphandlingen utgör en stor andel av den europeiska konsumtionen (närmare 20 % av EU:s BNP). Offentlig upphandling kan därför spela en avgörande roll i den cirkulära ekonomin, något som EU avser att uppmuntra genom åtgärder för miljöanpassad offentlig upphandling.

Enligt naturvårdsverket bidrar affärsmodellerna i en cirkulär ekonomi till att resurser används mer effektivt och att mängden restprodukter som inte kan återvinnas blir minimal. Detta kännetecknas av att olika verksamheter integreras med varandra och att tjänster och funktioner med fördel köps in istället för produkter. Ett annat sätt är att möjliggöra gemensamt brukande och ägande av produkter så att de utnyttjas i högre grad.

Offentlig upphandling utgör en stor del av vår konsumtion och kan spela en avgörande roll för framväxten av den cirkulära ekonomin. Affärsmodellerna inom den cirkulära ekonomin antas kräva högre grad av samverkan mellan aktörer, längre avtalstider, nya betalningsmodeller och andra typer av finansiering. Detta är egenskaper som idag inte kännetecknar offentlig upphandling. Tvärt om anses långa avtal och en diskussion med leverantörer om olika betalningsmodeller olämpliga och upphandling sker ofta som rena inköp med lägsta pris/enhet som högsta prioritet utan beaktande av cirkulation av materiella resurser och det uppstår problem när den upphandlande organisationen ska jämföra olika anbud som inte har samma upplägg. Hur ska en inköpare/upphandlare på till exempel en kommunal



kostenhet jämföra inköp av 1000 plasttallrikar med att leasa dessa 1000 tallrikar? Parametrarna är olika och inte jämförbara.

En leverantör som vill introducera leasing, pant eller överenskommet återtagande och re-produktion, riskerar att inte komma ifråga eller att behöva ta stora affärsmässiga risker. Detta förhållande kan exemplifieras genom projektet med av plastvaruproducenten som ville saluföra sin ovan beskrivna miljömässigt överlägsna lösning med tallriksförsörjning över ett stort antal år med re-produktion av materialet vart tredje eller fjärde år. Leverantörer som vill introducera alternativa, mer cirkulära lösningar, såsom leasing, pant eller överenskommet återtagande och re-produktion riskerar att inte komma i fråga vid upphandlingarna av idag eftersom nuvarande upphandlingar ofta inte stimulerar framväxten av resurseffektiva affärsmodeller utan ofta fokuserar på varuproduktion till lågt enhetspris. Hur cirkulära lösningar ska bli konkurrenskraftiga vid offentlig upphandling och hur offentlig upphandling bättre kan stimulera utveckling av resurseffektiva resurser behöver därför studeras.

## 2 Metod och aktiviteter

I projektet har en rad kunskapsöverförande aktiviteter ägt rum. Dessa är:

- Intervjuer och genomgång av exempel-upphandlingar inför workshop
- Workshop
- Enkel mailenkät
- Analys workshopresultat
- Fokusgrupper
- Framtagande av rapport
- Presentation på webben

Nedan presentera dessa aktiviteter.

### 2.1 Intervjuer och genomgång av exempelupphandlingar inför workshop

Vid projektstart genomfördes intervjuer med var och en av de deltagande organisationerna. Hos de flesta av projektdeltagarna genomfördes intervjun på plats hos deltagaren. Intervjun hölls med en upphandlare. Intervjuerna hade flera syften. För det första var det en förberedelse för den kommande workshopen. I och med intervjuerna kunde workshopen planeras för att få ut det mesta av denna och en bild skapades om upphandlarens inställning till, och insikt om, cirkulär ekonomi. Intervjun tjänade också till att göra det attraktivt att delta i workshopen. Det tredje syftet var att ge projektledaren insikt i upphandlarnas vardag och arbetssätt.

Intervjuerna följde inte en uppgjord mall utan var ett samtal mellan upphandlaren och projektledaren.

Inledningsvis gicks också ett stort antal upphandlingar igenom för att se hur kommunen uttrycker sig vid upphandlingar av varor.

## 2.2 Workshop

Workshopen var huvudaktiviteten i projektet. Den genomfördes vid ReTuna återbruksgalleria i Eskilstuna under en heldag. Vid lunchen guidades deltagarna i återbruksgallerian som utgör ett unikt exempel på försäljning av begagnade produkter.

### 2.2.1 Deltagare

Deltagare vid workshopen var upphandlare från var och en av de deltagande organisationerna. Utöver upphandlarna deltog även en miljöstrateg från varje kommun för breddad kunskap i diskussionerna. För att dokumentera och vaka över de gruppdiskussioner som hölls under workshopen leddes diskussionerna i varje grupp av en gruppleddare, en facilitator. Gruppleddare var projektledaren, forskare från Ingvar Kamprads DesignCentrum vid Lunds Tekniska Högskola och miljöstrateg från Eskilstuna kommunledning.

### 2.2.2 Utbildning

Inledningsvis fick alla deltagare en gemensam utbildning i Framväxt av Hållbara Affärsmodeller och i Miljö och Resursanvändning omfattande ca 2 timmar. Utbildningens syfte var att ge en gemensam grund att stå på inför dagens diskussioner. Framväxt av Hållbara Affärsmodeller fokuserade på kunskap om affärsmodeller och en affärsmodells uppbyggnad och vad som kännetecknar nuvarande ekonomi uppbyggd på linjär resurskonsumtion.

Utbildningen i miljö och resursanvändning fokuserade på att ge deltagarna kunskap om att de resurser vi använder oss av antingen är lagerresurser (fossila bränslen, metaller, konstgödning), fondresurser (skog, papper, vilt, grödor) eller flödande resurser (sol, vind, vatten) och vilka förutsättningar som gäller för var och en av dem. Syftet var att ge en förståelse för vår egentligen begränsade resurstillgång och att vår förbrukning av naturresurser idag är ohållbart då vi till största delen använder lagerresurser för att skapa vårt välstånd och samtidigt försvagar ekosystemen som kan förse oss med förnybara resurser.

### 2.2.3 Gruppdiskussioner

Efter utbildningen genomfördes workshopen i tre block.

**Block 1** – Inledningsvis delades de 14 deltagarna in i fyra grupper. Grupperna bestod av en blandning av kommuner och i varje grupp fanns både upphandlare och miljöstrateger. Första frågan som diskuterades var:

Vad vill vi uppnå?

Redovisningen skedde inför alla med diskussion av resultaten.

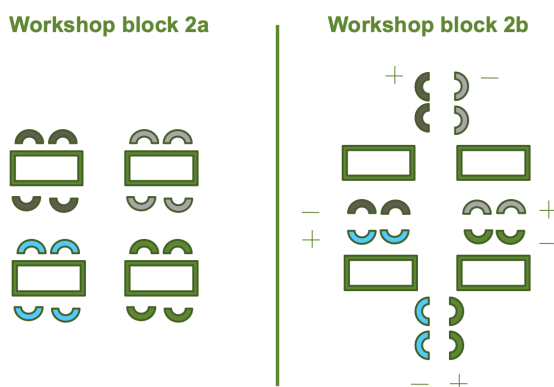
**Block 2** – Nästa fråga som diskuterades var:

*Hur når vi dit/Vad ska vi göra?*

Denna andra diskussion i grupper gjordes i två delar; brainstorming och konkretisering.

En brainstorming, eller ett "Idé-regn", följer ett antal regler som ofta definieras som 1) Ingen kritik mot idéer; 2) Tänk fritt, i brainstorming är ingenting omöjligt eller galet, fantisera fritt; 3) Många idéer, ju fler idéer desto bättre, det bör vara flera tio-tal idéer som kommer fram; 4) Jobba flera tillsammans; en grupp producerar fler idéer än en person ensam.

I del två av diskussionen delades varje grupp upp i två grupphalvor där den ena grupphalvan bytte rum för att möta en annan grupphalva. Den del av gruppen som flyttade sig tog med sig gruppens idéer till den nya gruppen för att försvara dem, enligt Figur 1. Nu vaskades de mest hållbara idéerna fram.



**Figur 1** Efter brainstorming bildades nya grupper där halva den gamla gruppen fick försvara gruppens idéer för hälften av en annan grupp.

Syftet med dessa två inledande block var till för att komma igång och tänka på offentlig upphandling som ett verktyg för att stimulera cirkulära och resurseffektiva lösningar.

**Block 3** – Det tredje och sista blocket under dagen behandlade workshopens mest centrala fråga:

*Vilka hinder finns idag för att upphandla cirkulära flöden?*

Diskussionen skedde i de fyra grupper som bildats under diskussionerna i block två.

#### 2.2.4 Dokumentation

Varje block dokumenterades på två sätt, dels noterades gruppens resultat på ett pappersark och dels gjorde gruppens facilitator en ljudupptagning av hela diskussionen. Samtliga block avslutades med en redovisning inför alla deltagare.

### 2.3 Enkel mailenkät

I projektet skickades också en enkel mailenkät ut till de deltagande upphandlarna. Enkäten innehöll två frågor med vissa följdfrågor.

*Upplever du att något upphandlingsförfarande är mer framgångsrikt än andra för att genom upphandling driva fram större resurseffektivitet och cirkulära materialflöden? Om ja, vilket? Och på vilket sätt?*

*Vilka aktiviteter i hela upphandlingsprocessen upplever du är viktigast för att driva fram större resurseffektivitet och cirkulära materialflöden?*

Samtliga upphandlare svarade på enkäten.

### 2.4 Analys workshopresultat

I analysen av workshopen gicks alla inspelningar igenom. På det viset kunde en helhetsbild erhållas och slutsatser dras gällande vilka hinder som upphandlarna själva identifierade. Hindren kategoriserades och kvantifierades.

### 2.5 Fokusgrupper

Utöver den konventionella analysen av workshopresultaten beskriven ovan, diskuterades även resultatet från workshopen i externa fokusgrupper med först en representant för Upphandlingsmyndigheten, sedan en representant för Naturvårdsverket och vidare en forskare från Lunds Tekniska Högskola. Syftet med diskussionen var att undersöka hur dessa myndigheter och forskare såg på frågan och workshopresultatet.

### 2.6 Kunskapsspridning

Ett viktigt syfte med projektet är att öka aktiviteten i hållbar upphandling bland annat genom att sprida kunskap. Projektet sprider kunskap på flera sätt. Dels träffades miljöexperter och experter på offentlig upphandling i workshopen och dels sprids resultatet från workshopen till myndigheter som har roller inom området. Utöver detta har denna rapport tagits fram som dokumentation och slutligen kommer en redovisning att finnas på webben för nedladdning.

Eventuellt kommer också en vetenskaplig artikel publiceras som redovisar framför allt resultatet från workshopen och sätter det i relation till den forskning som finns på området.

### 3 Resultat vid Workshopen

#### 3.1 Kvalitativ utvärdering

Workshopens främsta resultat är från workshopens block nummer tre. I det blocket diskuterade de fyra grupperna vilka hinder man ser idag för att offentlig upphandling ska fungera som en stimulator för framväxt av resurseffektiva och/eller cirkulära lösningar. De hinder som diskuterades kan grupperas i sju kategorier:

- Organisation och styrning
- Kunskap och kompetens
- Kultur och arbetssätt
- Intressekonflikter och prioriteringsproblem
- Policy eller lagar och standarder
- Tid
- Pengar

Nedan ges exempel på vad som framkom under gruppdiskussionerna i block tre, grupperade enligt kategorierna ovan.

**Organisation och styrning** – Vid diskussionerna i grupperna framfördes till exempel:

*Det behövs ett testinstitut eller en standardisering för begagnat eller återvunnet så att vi kan efterfråga en definierad kvalitet.*

*Det finns standarder och normer som hindrar användandet av begagnat eller återvunnet eftersom det finns en tveksamhet kring kvaliteten.*

*Avtalstroheten är mycket dålig. Det finns ofta inte något enkelt sett för en chef att kontrollera om en vara som köpts in, har köpts in inom ramen för ett upphandlat avtal.*

*Beställaren måste efterfråga hållbart, men det gör man inte. Det finns ingen koppling mellan de kommunala målen och de aktiviteter som ska leda mot målen. Det blir*

*upphandlingens sak att ordna det som politikerna inte vågar ordna med styrande beslut.*

*Uppföljningen i kommunen är inte rätt utformad. Ett dagis har en tight budget och då går man och köper saxar för 19:90. Nästa år måste man köpa nya saxar för de gamla har gått sönder. Då gör man samma sak igen för man har inte råd med de för 99:90. Uppföljningen borde kunna baseras på en livscykelkostnad på något vis.*

Ovanstående punkter har alla på något sätt med organisation och styrning att göra. Både organisation och styrning på ett övergripande samhällsplan eller organisation och styrning i en kommun.

**Kunskap och kompetens** – Vidare var det vanligt i grupperna att man framförde åsikter som:

*Hållbart måste efterfrågas internt, det är inte upphandlarens sak att ordna detta.*

*Vad är cirkulär ekonomi, det är ett luddigt begrepp. Vad ska man göra för att kunna upphandla cirkulärt?*

*Det fattas kunskap om Life Cycle Cost*

*I organisationerna saknas det kunskap om konsekvenserna av vår konsumtion, både vår privata och den offentliga konsumtionen.*

*Vi har resursbrist. Vi hinner inte kolla alla möjligheter och hitta de bästa affärsmodellerna eller de nya upphandlingskriterierna för att driva fram cirkulära affärsmodeller.*

*Marknaden är inte mogen, det finns inga affärsmodeller därute som konkurrerar, vi ska ju handla upp på en marknad. Den finns inte.*

*Upphandlare är inte tillräckligt bra på att förhandla och känner sig osäkra i det förhandlade förfarandet. De känner sig tryggare i ett öppet förfarande.*

Dessa påståenden har alla med kunskap och kompetens att göra.

**Kultur och arbetssätt** – Framträdande var också påståenden som:

*Man måste vilja*

*Upphandlaren sitter fast i beprövade arbetssätt och det är jobbigt och kräver tid som inte finns.*

*Det finns en rädsla att hamna i överprövning*

*Hållbarhet driver kostnader*

Dessa har alla med kultur och arbetssätt att göra.

**Intressekonflikter och prioriteringsproblem** – Vidare diskuterades flera saker som kan anses ha med intressekonflikter och prioriteringsproblem:

*Beställaren har inte ett cirkulärt synsätt utan vill ha sina produkter*

*Hållbarhet är kostnadsdrivande*

*Svårt kosta på miljön när det är ont om pengar*

**Tid och pengar** – I diskussionen nämndes ibland att det fattas tid och att det fattas pengar. Det är i och för sig viktiga argument men till exempel Brist på kunskap är ett intressantare påstående då det beskriver vad som skulle kunnat skaffats om det fanns "tid" och "pengar", påståendet går så att säga ett steg djupare. I alla diskussioner har vi försökt komma förbi Brist på tid och Brist på pengar i resonemanget för att komma djupare i vad det är som saknas.

**Policy eller lagar och standarder** – Vissa hinder kunde hänföras till kategorin Policy eller lagar och standarder. Till exempel verkar det finnas policys mot leasing i kommuner och leasingavtal påstås ibland kunna leda till bättre resurseffektivitet.

### 3.2 Kvantitativ utvärdering

Alla de hinder som framfördes under diskussionen har tilldelats en eller flera av de ovan nämnda kategorierna

Sammantaget nämndes hinder som kan härröras till kategorin organisation och styrning allra oftast. I de fyra grupperna nämndes hinder som kan anses tillhöra denna kategori 34 gånger. Nästan lika ofta, 32 gånger, nämndes hinder som kan anses höra till kategorien kunskap/kompetens. Observera att ett hinder kan tillhöra flera kategorier. Hinder som har med kultur och arbetssätt att göra togs upp vid 26 tillfällen. De andra kategorierna nådde inte end hälften av dessa tre.

Det här resultatet är relativt robust och tittar vi på de fyra grupperna, som arbetade helt oberoende av varandra, ser vi att alla grupper hade hinder som hörde till de här tre kategorierna som sina mest diskuterade hinder. I Tabell 1 visas andelen av alla hinder som diskuterades av grupperna i varje kategori.

**Tabell 1** I tabellen syns att de flesta grupper hade tyngdpunkten in sina diskussioner på hinder som kan kategoriseras i kategorierna Organisation och styrning, Kunskap och kompetens eller Kultur och arbetssätt.

	Grupp1	Grupp2	Grupp3	Grupp4	Totalt
Organisation och styrning	21%	30%	36%	68%	38%
Policys, standarder och lagar	11%	22%	8%	0%	11%
Kunskap och kompetens	37%	48%	36%	16%	36%
Kultur och arbetssätt	47%	26%	16%	32%	29%
Prioriteringskonflikter	21%	7%	20%	5%	13%
Tid	5%	11%	12%	5%	9%
Pengar	0%	7%	0%	5%	3%

## 4 Resultat från mail-enkät

### 4.1 Svar på frågan om upphandlingsförfarande

En av frågorna som ställdes gällde vilket upphandlingsförfarande som är det mest framgångsrika. Flera respondenter svarade att det allra viktigare är att få till rätt krav och att det är viktigare än vilket förfarande man väljer. Vet man som upphandlande organisation vad man vill ha så är ett öppet förfarande fortfarande lämpligt men annars är ett förhandlat förfarande lämpligt.

Incitamenten tas upp av flera respondenter. Det är viktigt att i upphandling och avtal skapa de incitament som skapar de effekter man vill uppnå. Kanske kan incitamenten skapas genom att välja en längre avtalstid så att leverantörer vågar satsa eller genom att lägga till bonus eller en trappa med kontraktsvillkor.

Tvåstegsförfarande och förfaranden som tillåter förhandling lyfts fram som bra för att ha en närmare dialog med leverantörerna.

Flera menar att dialogen är det viktigaste oavsett upphandlingsförfarande.

### 4.2 Aktiviteter i upphandlingsprocessen





Den andra frågan i mail-enkäten tar upp vad som är den viktigaste aktiviteten för att stimulera resurseffektiva eller cirkulära lösningar.

Samtliga svarande framhåller förarbetet som det allra viktigaste i upphandlingsprocessen. Motivet är att man annars inte kan ställa krav som är relevanta så att det finns leverantörer som kan leverera enligt förfrågan, helst flera leverantörer så att det uppstår konkurrens. Samtliga åtta



respondenter framhöll förarbete i form av marknadsanalys och omvärldsspaning som den viktigaste aktiviteten i upphandlingsprocessen för att stimulera resurseffektiva och/eller cirkulära lösningar. I Tabell 2 sammanställs svaren kvantitativt.

**Tabell 2** Tabellen visar hur många av de åtta respondenterna som angivit respektive aktivitet som den viktigaste för att stimulera resurseffektiva och/eller cirkulära lösningar.

Förarbete i form av marknadsanalys/omvärldsspaning	
Dialog med leverantörer	
Våga ställa krav	
Följ upp och utvärdera	

Knappt hälften (tre av åtta) av respondenterna framhåller dialogen med leverantörerna som viktig eller till och med viktigaste aktiviteten i upphandlingsprocessen. Lika många pekar på att uppföljning och utvärdering är viktigast eller mycket viktiga aktiviteter. Endast en av upphandlarna pekar på att det viktigaste är att våga ställa krav.

## 5 Resultat från fokusgrupper

Vid möten med de två deltagande myndigheterna redogjordes för resultatet från workshopen och den enkla mailenkäten.

I diskussionen framkom att en önskvärd utveckling vore att upphandlarens roll förstärks i kommunen och att upphandlingen blir ett strategiskt verktyg för att uppnå mål som är satta centralt i kommunen. Upphandlingar kan styras så de leder utvecklingen av den offentliga konsumtionen så den blir mer resurssnål, men upphandlarna kan inte ensamma genomföra denna förändring. Kommunledning och beställare måste vara engagerade för att upphandlingen ska kunna fungera som det strategiska verktyg det har potential att vara.

Upphandlingsmyndigheten ska redovisa årligen hur man verkar för att vi ska nå våra miljömål. Resursbrist gör att hårda prioriteringar måste göras. Upphandlingsmyndigheten tar idag fram miljökriterier för 50 produktgrupper (ca 600 kriterier). Dessa är använda och uppskattade men

upphandlarna i projektet pekar på att det är problem att vissa av dem är gamla. Likaså framkommer kritik mot att de kriterier som tas fram till stor del är styrda av de leverantörer som deltar i expertgrupperna vid framtagande av kriterierna. Upphandlingsmyndigheten å sin sida pekar på svårigheten att få upphandlare från kommunerna att delta i arbetet. Det är också svårt, uppger upphandlingsmyndigheten, att samla in God Exempel. Det finns mycket självkritik bland kommunerna och också, tolkas det, en rädsla att ha gjort fel. Denna självkritik framstår som obefogad och Naturvårdsverket påpekar att mycket få överprövningar rör miljö eller hållbarhetsmål. Upphandlare bör våga prova mer, testa gränserna, är en slutsats som dras vid en av diskussionerna.

I den enkla mailenkäten framstod det tydligt att det är marknadsanalysen som är avgörande för hur man ska lyckas ställa krav som kan driva utveckling. Men att det är tufft för en enskild upphandlande kommunal myndighet att klara av det omfattande arbetet som det ofta innebär att väga in också miljö och hållbar resursanvändning i denna marknadsanalys eftersom området är nytt och det saknas erfarenhet och beprövade arbetssätt. Ett mycket bra hjälpmedel skulle också vara en databas, till exempel efter den modell som används på Trafikverket, för standardiserad bedömning av produkter ur ett livscykelperspektiv. En sådan databas skulle erbjuda tillgängliga data som ger jämförbar information vid en upphandling. Naturvårdsverket menar att en sådan databas skulle ge jämförbarhet men samtidig förenkling. Vilken av dessa myndigheter som helst borde kunna hålla en sådan databas men den behöver finansieras.

Vid frågan om Upphandlingsmyndigheten skulle kunna bidra mer inom det här området så står det klart att myndigheten skulle kunna göra mycket mer men att det då tydligt behöver framgå av regleringsbrevet och att det behövs tillföras resurser.

Önskemålet om nätverk framförs. Det vore en bra utveckling och det är förstäligt att det skulle vara nyttigt. Vid Upphandlingsmyndigheten har det funnits ett nätverk som togs över från Naturvårdsverket. Det nätverket är vilande. Ett nätverk bör ha ett tydligt uppdrag för att driva utveckling på rätt sätt.

Vid Upphandlingsmyndigheten är man överens med upphandlarna om att det egentligen inte är ett visst upphandlingsförfarande som har de största chanserna att bidra till en utveckling mot mer resurseffektiva och/eller cirkulära lösningar. Var och en av förfarandena har sina styrkor och passar vid olika tillfällen. Men att den nya Lagen om Offentlig upphandling har fört med sig möjligheter.

## 6 Slutsatser och rekommendationer

### 6.1 Nationellt stöd

Utifrån projektet kan ett antal slutsatser dras. Först och främst behövs ett stöd på nationell nivå. I Agenda 2030 finns idéer om att lagstifta för att hållbarhetskrav ska ställas i alla offentliga upphandlingar. En sådan regel riskerar att bli kontraproduktiv om inte upphandlarna samtidigt får stöd i hur kraven kan ställas. För att arbetet ska gå framåt på ett konstruktivt sätt behövs stöd till upphandlarna till exempel i form av lätt tillgängliga data som kan användas vid utvärdering. En databas för livscykelbedömning av produkter bör tas fram och göras tillgänglig för alla offentliga organisationer. Likaså bör en simuleringsmodell tas fram centralt som kan simulera effekten på till exempel hur kostnadsdrivande kraven blir som ställs i en upphandling. Detta arbete kan läggas på Upphandlingsmyndigheten eller på Naturvårdsverket men behöver definieras och finansieras.

De miljökriterier som Upphandlingsmyndigheten har tagit fram behöver uppdateras oftare och fler upphandlare och miljöstrateger behöver vara med i arbetet i större omfattning. Det finns en risk att det närverk som består av leverantörer som levererar enligt befintliga affärsmodeller inte är det optimala närverket för att driva fram nya affärsmodeller eller miljökriterier.

Den offentliga konsumtionen har stor klimatpåverkan och mål för hur upphandlingen ska minska denna påverkan går troligen hand i hand med mål för resurseffektivare/mer cirkulär konsumtion. Därför bör sådana mål tas fram.

En fördyring av jungfruliga resurser skulle vara en åtgärd som hjälper den cirkulära ekonomin på traven. Att reparera, putsa upp, registrera, ha koll på flöden, kvalitetkontrollera begagnat och så vidare kostar ofta mer än att köpa nytt - vi har skatt på arbete men inte på resursförbrukning.

### 6.2 Organisation och styrning i kommunerna

Kommunerna behöver bättre stödja sina upphandlare, framförallt genom att bygga uppföljningssystem och styra mot utsatta mål. Idag finns i många kommunala planer uttryck om att upphandling ska styra mot avfallsminimering, hållbarhet och mindre miljöpåverkan. Men ofta lämnas det till upphandlingsenheten att sedan arbeta mot målet utan vägledning eller stöttande organisatoriska åtgärder.

Kommunen bör även följa upp avtalstrohet. Upphandlare vittnar om upphandlingar som görs enligt kostens alla regler och där krav ställs som har med hållbarhet att göra. När sedan avtalet ligger där klart köps bara några procent av produkten in inom avtalet.

Kommunen kan också se över uppföljningssystemet. Kanske finns sätt att mäta livscykelkostnad (LCC) för en vara istället för inköpspris. En form av

avskrivning skulle kanske kunna tillämpas vid den ekonomiska uppföljningen, även på varor som inte egentligen är investeringar. I workshopen kom exempel fram på att kommunala förvaltningar ibland köper billiga produkter som går sönder fort istället för att köpa lite dyrare produkter som håller längre eftersom ekonomin alltid följs upp årligen. Dessutom blir förvaltningen kanske av med delar av sin budget om man något år konsumerar mindre. Årscykeln riskerar att driva på en ohållbar konsumtion.

Kommunen bör också försöka hålla bättre kontroll på förbrukningen av vissa varor för att säkerställa att det inte beställs nya varor om dessa redan finns inom kommunen.

Upphandlingens status i kommunen bör höjas. Upphandling är ett strategiskt viktigt verktyg för att uppnå flera kommunala mål. I många kommuner används inte det här verktyget i praktiken. Styrning och uppföljning bör därför förbättras.

### 6.3 Upphandlingsenheterna

Delvis handlar hindren också om att upphandlare själva ska våga prova att ställa krav som leder till mindre resursförbrukning och mot en cirkulär ekonomi. Det är lättare att lära sig att göra de rätta åtgärderna om man börjar försöka. Att ha med sig de första stegen i Figur 2 vid upphandling av varor är en bra början. Våga prova; få överprövningar gäller miljökrav. I en rapport i Nordiska Ministerrådet (Circular public procurement in the Nordic countries) beskrivs nedanstående tankemodell (Figur 2) som kan vara en bra vägledning.

## Tankemodell



**Figur 2** Vid upphandling av resurseffektiva eller cirkulära lösningar kan denna enkla tankemodell användas. Modellen presenteras i rapporten *Circular public procurement in the Nordic countries* (Nordiska Ministerrådet). Handla produkter som håller länge och som kan lagas, se till att produkten används frekvent så att man kanske behöver färre av dem, försök att använda återvunna material och sist men inte minst handla fritt från gifter. Kan man inte göra allt så gör i alla fall det som är i början av cykeln

Modellen beskriver att man till att börja med ska handla produkter som håller länge och som kan lagas. Sedan ska dessa också användas frekvent så att man har så få som möjligt av dem. Redan här har man ökat sin resurseffektivitet väsentligt. Sedan bör man använda sig av återvunna material så långt det är möjligt och sist men inte minst handla fritt från gifter. Kan man inte göra allt så gör i alla fall det som är i början av cykeln.

Om inte ett nätverk bildas av Naturvårdsverket, Upphandlingsmyndigheten eller annan central aktör så kan upphandlarna själva börja nätverka för att bli bättre på att handla upp resurseffektivt/cirkulärt. Ett nätverk bör ha ett tydligt syfte för att kunna jobba effektivt mot gemensamma mål.