

Från linjär till cirkulär offentlig upphandling

– En fallstudie av fem kommuner och deras arbete och vad som står i vägen för utvecklingen

EMMA BRYNGELSSON 2021

MVEM20 EXAMENSARBETE FÖR MASTEREXAMEN 30HP

MILJÖVETENSKAP LUNDS UNIVERSITET



Abstract

Swedish municipalities can play a key role in contributing to the circular economy through public procurement as this is responsible for the emission of 23 million tons of carbon dioxide each year. Previous studies indicate that there is a need of developing dialogues involving all actors to increase the knowledge concerning why circular products are needed. The aim of this study was to investigate how successful municipalities in Sweden are working to develop strategies for circular public procurement, and investigate the support available for their work. The study was conducted through interviews with sustainability strategists in five different municipalities (Göteborg, Helsingborg, Malmö, Umeå and Uppsala), as well as with four different experts within the field. The interview material was analysed against the background of previous research. The theoretical framework on municipal growth strategies developed by Jonas Fjertorp et al. was used for categorizing the results. Fjertorp et al. argue that considering local prerequisites, the municipality's visions, as well as internal and external resources and capabilities, together lead to successful development - a sweet spot. This study suggests that for implementing strategies for circular public procurement there is a need for a greater political engagement, both local and national to increase the access to resources. It is here argued that circular public procurement can be developed through a concurrence between several elements; internal engagement, political engagement, greater knowledge, cooperation and dialogue combined with better external support to develop strategies. However, the study also points to barriers for the development of circular public procurement due to notably high costs and slow implementation of circular economy.

Keywords: Circular public procurement, circular economy, municipalities, Sweden, sweet spot

Innehållsförteckning

Introduktion	6
Syfte & frågeställningar	7
Bakgrund	8
Litteraturöversikt	9
Offentlig Upphandling	10
Cirkulär Ekonomi	11
Cirkulär Upphandling	12
Cirkulär Upphandling som Styrmedel	12
Nationella Upphandlingsstrategin	13
Strategin för Cirkulär Ekonomi	13
Delegationen för Cirkulär Ekonomi	13
Metod, material och genomförande	15
Urval	15
Experter	17
Expertperson 1	17
Expertperson 2	18
Expertperson 3	18
Expertperson 4	18
Etisk reflektion	19
Avgränsning	19
Teoretiskt Ramverk	21
Kommunal Tillväxtstrategi	21
Lokala Förutsättningar	22
Vision	23
Interna Resurser och Förmågor	23

Externa Resurser och Förmågor	23
Sweet Spot	23
Resultat	25
Cirkulär Offentlig Upphandling i fem kommuner	25
Lokala Förutsättningar	27
Vision	27
Interna Resurser och Förmågor	29
Externa Resurser och Förmågor	32
Analys	34
Sweet Spot för Cirkulär Offentlig Upphandling	34
Diskussion	41
Resultatdiskussion	41
Framtida forskning	43
Metoddiskussion	44
Slutsats	45
Referenser	48

Introduktion

I Sverige står offentlig upphandling för 17% av landets BNP, motsvarande 706 miljarder kronor år 2017, dessutom står kommuner och kommunala bolag för den största andelen annonserade upphandlingar i Sverige med 7 av 10 av de totala upphandlingarna som sker årligen (Doherty et al., 2019). Offentlig upphandling har således goda möjligheter att bidra till att minska Sveriges miljö - och klimatpåverkan genom att upphandlande myndigheter ställer krav på att produkter är har mindre påverkan. De offentliga inköpen står idag för ett utsläpp av 23 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, motsvarande 5,4 miljoner personbilar (Upphandlingsmyndigheten, 2019). Dessutom står utvinning och bearbetning av naturresurser för mer än 90% av förlusten av den biologiska mångfalden och vattenbristen i världen, samtidigt som den står för omkring 50% av den totala klimatpåverkan (Miljödepartementet, 2020). Det måste bli ändring på det linjära materialflödet.

Cirkulär ekonomi, som är en affärsmodell för ett cirkulärt flöde av material, snarare än linjärt, är ett viktigt verktyg i vår omställning till både ett minskat miljö - och klimatavtryck (Miljödepartementet, 2020). Offentlig upphandling har de senaste åren kommit att bli ett verktyg för omställningen till cirkulär ekonomi som syftar till att minska klimatavtrycket på de produkter som köps in. I lagen om offentlig upphandling (LOU) finns det idag ingen paragraf som stödjer cirkulär offentlig upphandling, däremot ett flertal nationella och lokala strategier. Det finns emellertid engagemang hos ett flertal kommuner att börja ställa cirkulära krav i sina upphandlingar. Enligt en undersökning från 2020 avser 21 av Sveriges kommuner att genomföra cirkulära upphandlingar i den mån det går (Ragn-Sells, 2020), en fördubblad ökning från endast 10 kommuner året innan (Ragn-Sells, 2019).

Syfte & frågeställningar

Det saknas idag en helhetsbild som beskriver arbetet hos kommunerna i relation till de åtgärder som finns. Hur samverkar alla de insatser som görs för att driva på cirkulär upphandling hos kommunerna i Sverige? Finns det en samlad strategi för alla kommuner eller är det individuellt beroende på kommunens förutsättningar? Vilka insatser behöver kommunerna för att kunna tillämpa strategier för cirkulär upphandling? Dessa frågor ligger till grund för denna studies syfte som är att, genom intervjuer med personer som besitter kunskap om, dels kommunernas arbete med cirkulär upphandling, men också personer som har insikt i frågan, undersöka hur kommunerna arbetar med frågan i relation till lokala och nationella insatser. Detta för att se om det finns ett normativt sätt att arbeta som är effektivt. Göteborg, Helsingborg, Malmö, Umeå och Uppsala är några av de kommuner som aktivt arbetar med att få in cirkularitet i sina upphandlingar och har därför valts ut för studien. Studien syftar till att svara på följande frågeställningar:

- *Hur arbetar de studerade kommuner med cirkulär offentlig upphandling?*
- *Vilka faktorer är viktiga i cirkulär offentlig upphandling, och hur kan dessa verka i synergi?*

Bakgrund

Nedan följer en sammanfattad litteraturöversikt som visar vilken forskning som finns tillgänglig inom hållbar och cirkulär upphandling i Europa och Sverige. Detta följs av andra relevanta förklaringar av ämnet.

Litteraturöversikt

Litteraturöversikten ger en överblick vilken forskning som bedrivits inom hållbar och cirkulär upphandling. Litteratursökningen gav ett flertal resultat utöver de som presenteras nedan, men ett urval gjordes för att endast presentera resultatet av de artiklar som ansågs vara av relevant för denna studies resultat.

Ett par faktorer som driver på hållbar och cirkulär upphandling har varit återkommande genom studierna. En utökad marknadsdialog menar ett flertal forskare kan vara en väsentlig drivkraft eftersom detta genererar i kompetensutveckling hos både interna och externa aktörer, (Uttam., et al, 2014; Alhola., et al, 2018; Kristensen., et al 2020). Även kompetensutveckling är något ett flertal menar är viktigt hos samtliga aktörer för att utveckla strategier för hållbar och cirkulär upphandling. Till exempel menar Bratt et al (2013) att kunskap kring hållbar upphandling är det som lägger grunden för framtagandet av långsiktiga kriterier, vilket ofta saknas på upphandlingsenheten hos kommunerna i Sverige. Studien skildrar även bristen på efterfrågan som bidrar till en ovillighet hos leverantörerna att ta fram hållbara produkter. Detta kan lösas genom kunskapsutveckling hos både upphandlare och leverantörer, samt utveckling av styrmedel. Vidare går kompetensutveckling och dialog hand i hand vilket porträtteras i Björklund & Gustafsson (2014) som menar att kunskap sprids genom en ökad dialog både internt inom organisationen, men också externt med andra aktörer och kommuner sinsemellan. De menar även att dialogen måste föras genom hela processen av upphandlingen, från förfrågan till uppföljning, för att kunskap ska kunna utvecklas inom alla stadier. Alhola et al (2018) föreslår regionala nätverk för upphandlare som ett verktyg för att öka kunskapen om cirkulär upphandling, men också en ökad dialog mellan alla aktörer.

Två artiklar sticker ut med sina resultat, varav en studerade inköp av elbilar hos några kommuner i Sverige. Studien visade att upphandlare och politiker var villiga att köpa in elbilar även om det innebär större kostnader för att de ville prioritera miljö framför pris (Backman & Palm, 2017). En annan studie undersökte hur man kan driva

på efterfrågan av återvunnet material, och indikerar att upphandlare mer naturligt väljer produkter som är eko-märkta och kan därför driva på cirkulär upphandling, därmed är eko-design ett bra alternativ för att öka efterfrågan (Parikka-Alhola, 2008).

Flandern, Belgien är en föregångare inom cirkulär upphandling. Rijkswaterstaat, ett statligt verk som ansvarar för vatten och vägar, under Belgiens departement för infrastruktur och vatten, har tagit fram en guide med åtta steg för cirkulär upphandling som är en väl använd guide i Sverige. Den används bland annat av Upphandlingsmyndigheten och andra organisationer som arbetar med att ge stöd för cirkulär upphandling. De åtta stegen går ut på att (1) ta fram en vision, (2) fastställa en arbetsprocess, (3) kommunicera behoven med leverantören och formulera omfattningen av upphandlingen, (4) utföra en marknadsdialog och påbörja ett samarbete med leverantören, (5) kommunicera mål och ramar för upphandlingen till leverantören, (6) mäta och utvärdera cirkularitet samt utvärdera kostnader, (7) utveckla modeller för ett långsiktigt samarbete för att säkerställa cirkularitet på lång sikt, (8) utveckla verktyg för att upprätthålla cirkularitet i avtalen (Bijl de Vroe et al., 2018).

Den forskning som finns tillgänglig idag ger en tydlig bild av hur kommuner kan förbättra sitt arbete med cirkulär offentlig upphandling, och vilka strategier som är viktiga att implementera. Det saknas emellertid en bild av vilka andra faktorer som är viktiga, förutom de interna. Förhoppningen med denna studie är att fylla den luckan och bidra med en diskussion kring vilka andra faktorer som är viktiga, och vikten av att dessa verkar i synergi.

Offentlig Upphandling

Den offentliga upphandlingen utgör 17% av Sveriges BNP och har varit reglerad sedan 1800-talet. Samtliga inköp som görs av offentliga myndigheter, såsom statliga eller kommunala myndigheter eller bolag omfattas av lagen om offentlig upphandling. Dessa lagar är främst baserade på EU-direktiv som tagits fram för att främja fri rörlighet för varor och tjänster inom EU. Lagarna baseras på fem grundläggande principer:

- Principen om icke-diskriminering

Samtliga leverantörer skall behandlas lika. Kraven måste ställas så att alla leverantörer kan utföra, oavsett nationalitet.

- Principen om likabehandling

Samtliga leverantörer skall behandlas lika, ges samma information vid samma tillfälle och ges lika förutsättningar.

- *Principen om transparens*

De upphandlande myndigheterna måste lämna klara och tydliga upphandlingsdokument som ger information om hur upphandlingen kommer att genomföras för att leverantörerna ska få en uppfattning om kontraktets grunder.

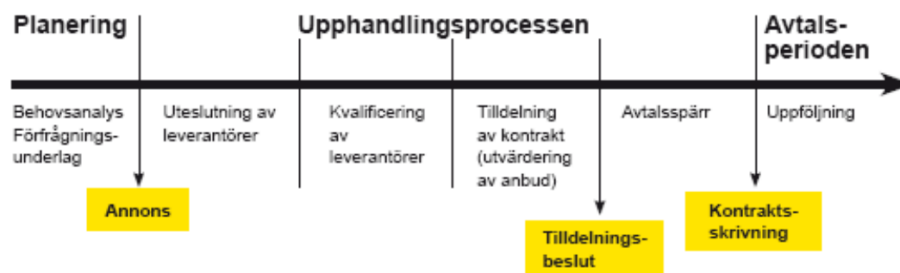
- *Proportionalitetsprincipen*

De krav som ställs i upphandlingen ska vara rimliga, lämpliga och nödvändiga i relation till syftet med upphandlingen.

- *Principen om ömsesidigt erkännande*

Intyg och certifikat ska gälla i samtliga EU- och EES-länder.

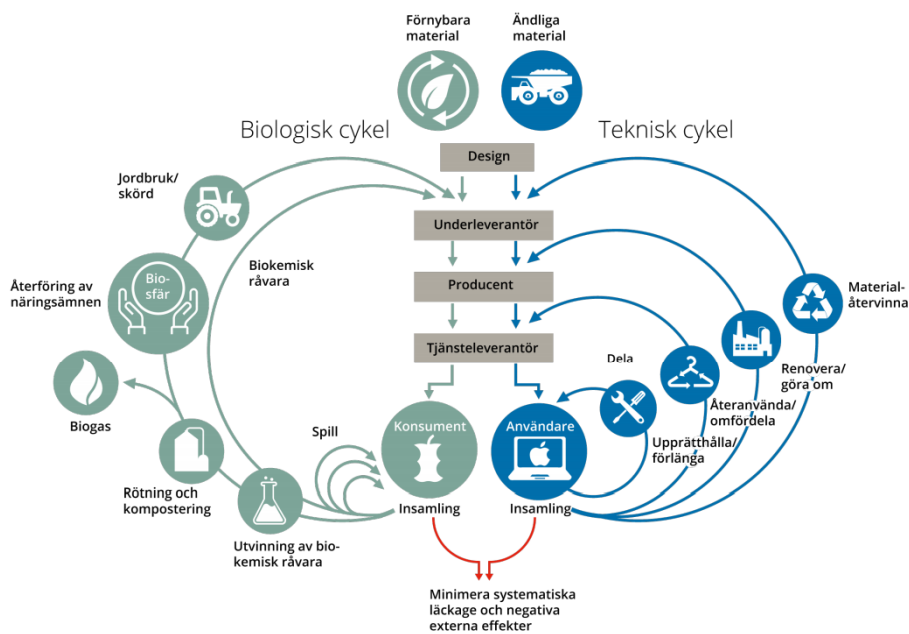
Där det är möjligt bör den upphandlande myndigheten beakta miljömässiga, sociala och arbetsrättslig hänsyn, det som kallas hållbar upphandling (Konkurrensverket, 2020). Figur 1. visar de olika stadier som en offentlig upphandling innefattar.



Figur 1. Upphandlingsprocessen (Konkurrensverket, 2020)

Cirkulär Ekonomi

Cirkulär ekonomi är ett verktyg för att minska samhällets resursanvändning och den miljöpåverkan som följer av detta. Genom cirkulär ekonomi så kan samhället nå många av de internationella och de nationella miljö- och klimatmålen, samt de globala målen i Agenda 2030. Cirkulär ekonomi beskrivs som en teknisk och biologisk materialcykel där resurseffektivt nyttjande av material respektive cykel kan öka dess livslängd, samtidigt som det ekonomiska värdet ökar och uttaget av nya råvaror och deponering av avfall minskar. För att material ska kunna cirkulera är det dock en förutsättning av materialet är giftfritt och kan brytas ned (Miljödepartementet, 2020).



Figur 2. Cirkulär ekonomi

Det finns ett flertal sätt att ställa om till en cirkulär ekonomi, att ersätta fossilbaserade produkter med biobaserade, genom företag som använder avfall som resurs, design som bidrar till att en produkt får längre livslängd, kan repareras vid behov och sedan kan återvinnas när den inte längre kan återbrukas. Det finns även företag som använder affärsmodeller för att produkterna ska användas mer effektivt, såsom leasing. Digitala produkter kan även ersätta fysiska för att minska användningen av material (Miljödepartementet, 2020).

Att ställa om till en cirkulär ekonomi är av stor vikt eftersom det linjära system vi har nu utarmar jordens resurser på ett sätt som är ohållbart. Till exempel så rapporterade EU 2020 om ytterligare 3 kritiska råvaror, totalt 30 stycken, jämfört med 14 råvaror 2011, 20 råvaror 2014 och 27 råvaror 2017 (Europeiska kommissionen, 2020). Jordens resurser är på väg att ta slut i det linjära materialflödet vi har idag, likväl som det bidrar till minskad biologisk mångfald och utsläpp av växthusgaser.

Cirkulär Upphandling

Upphandlingsmyndigheten menar att upphandling är ett viktigt verktyg i omställningen till cirkulär ekonomi på grund av dess höga omsättning. Cirkulär upphandling handlar i grunden om detsamma som hållbar upphandling - att integrera hållbarhetsaspekter i inköpsprocessen. Det handlar även om att i en upphandling ställa krav som ger ökad livslängd av produkten, eller att köpa in produkter som är av återvunnet material. Detta kan göras genom att till exempel ställa funktionskrav, bibehålla de produkter man redan har genom reparation, eller se över om en upphandling ens är nödvändig (Upphandlingsmyndigheten, uå 2).

Cirkulär Upphandling som Styrmedel

I dagsläget innehåller inte lagen om offentlig upphandling några krav på att cirkularitet ska inkluderas i offentlig upphandling, således är det upp till var och en av Sveriges kommuner att ställa cirkulära krav i sina upphandlingar. Däremot finns det ett flertal nationella styrmedel som uppmuntrar användning av upphandling som verktyg för omställningen till cirkulär ekonomi.

Nationella Upphandlingsstrategin

2016 utarbetade Finansdepartementet en nationell upphandlingsstrategi som tillsatts som medel för att bland annat uppnå de nationella miljömålen. Strategin innefattar sju inriktningsmål där det sjätte innebär en miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling. Inom detta mål framgår det att “upphandling kan också användas som ett strategiskt verktyg för Sveriges omställning mot en cirkulär och biobaserad ekonomi för att nå de nationella miljömålen och för Sveriges arbete att uppfylla de globala hållbarhetsmålen och 2030-agendan”. Man menar även att kommuner har goda möjligheter att skapa ett växande engagemang bland allmänheten genom att göra medvetna val i sina upphandlingar och inköp (Finansdepartementet, 2016).

Strategin för Cirkulär Ekonomi

År 2020 tog miljödepartementet fram en strategi för Sveriges omställning till cirkulär ekonomi. Strategin innehåller fyra fokusområden, varav det andra omfattar cirkulär ekonomi genom hållbara sätt att konsumera och använda material, produkter och tjänster. Fokusområdet har fem inriktningar, varav det femte är att bidra till resurseffektivitet, återvinning och cirkulära affärsmodeller genom offentlig upphandling. Målet med strategin är att bidra till Agenda 2030, samt de nationella miljö- och klimatmålen (Miljödepartementet, 2020).

Delegationen för Cirkulär Ekonomi

Delegationen för cirkulär ekonomi grundades 2018 med beslut av Sveriges regering med syfte att ställa om Sverige till en cirkulär ekonomi. Delegationen arbetar bland annat med att öka kunskapen om cirkulär ekonomi, identifiera hinder och utforma planer för omställningen (Delegationen för cirkulär ekonomi, 2021).

Delegationen består av nio expertgrupper varav en arbetar med cirkulär upphandling. Där menar man att det behövs mer kunskap, nya arbetssätt, samt nya affärsmodeller och avtal för att öka den cirkulära upphandlingen. Detta kräver en utveckling av standardiserade metoder för verifiering av andelen återvunnet material. I November 2020 släppte expertgruppen en slutrapport där de har tagit fram följande förslag:

- *Återvinningscertifikat för plast*
En statlig utredning bör tillsättas för att införa ett nationellt kvotpliktssystem med återvinningscertifikat för plast.

- *Plattform för matchning och dialog mellan beställare och leverantörer*
Upphandlingsmyndigheten bör ges i uppdrag att ta fram en plattform för dialog mellan leverantörer och köpare.
- *Cirkulär upphandling och cirkularitetsdeklarationer*
Cirkularitetsdeklarationer bör tillämpas i bygg- och anläggningssektorn. Uppdrag bör även ges till Upphandlingsmyndigheten att ta fram stöd kring utvärdering och uppföljning av krav på varor och tjänsters cirkularitet (Christiansson et al., 2020).

Metod, material och genomförande

Intervjuer har hållits med kommunala hållbarhetsstrategier¹ eller motsvarande som har specialistkompetens inom hållbarhet hos upphandlingsenheten, en upphandlingschef hos en av kommunerna, projektledare för tre olika upphandlingsprojekt som syftar att främja cirkulär upphandling genom stöd och kunskapsspridning, samt en respondent för Upphandlingsmyndigheten.

Intervjuguiden (Se bilaga) är formad efter vad Bryman (2008) beskriver som en semistrukturerad kvalitativ intervju. Frågorna är generellt formade efter temat för att inte begränsa respondenternas egna formuleringar. Svaren har följts upp med uppföljningsfrågor för utveckling och förtydligande av svaren. Frågorna har delvis varit lika för respondenterna men har även varierat mellan experter och specialistkompetens. I de fall där intervjuerna har två respondenter vid samma intervjutillfälle har diskussion uppmuntrats. Viktigt att poängtera är att respondenternas svar är grundade i deras egna erfarenheter och kunskap, och representerar därför nödvändigtvis inte hela kommunen eller organisationen.

Intervjuerna har hållits digitalt med video- och ljudupptagning på grund av rådande omständigheter med covid-19 pandemin, samt avståndet mellan intervjuaren och vissa av respondenterna. Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats vilket har ansetts som mest effektiva metod för att spara svaren i sin helhet (Bryman, 2008). Intervjuerna pågick mellan 30-60 minuter och varierade beroende på hur många respondenter som deltog, samt huruvida respondenterna utvecklade sina svar.

Urval

Cirkulär upphandling är ett nytt begrepp som det idag varken finns en enig definition eller någon enad strategi för hur organisationer ska arbeta med det på bästa sätt. Det är inte heller alla kommuner som har möjligheten eller resurser att ställa cirkulära krav i

¹ Denna roll kan ha olika titlar i olika kommuner. För att förenkla läsningen kommer just denna benämning att användas genom studien och omfattar alla liknande titlar.

sina upphandlingar. Därför har kommuner som anses vara i framkant med cirkulär upphandling valts ut för studien. Eftersom det inte finns någon enad definition av vilka strategier som är framgångsrika så har urvalet utgått från huruvida kommunerna har tillgång till specialistkompetens som stöd till upphandlingsenheten, vilket är ett av Upphandlingsmyndighetens kriterier för att en kommun ska benämnas som framgångsrik inom cirkulär offentlig upphandling (Upphandlingsmyndigheten, uå 2). Huruvida kommunerna är framgångsrika inom cirkulär offentlig upphandling grundar sig även i deras engagemang i upphandlingsprojekt. Samtliga kommuner har deltagit i projekt som syftar till att ge stöd till upphandlande myndigheter genom att testa cirkulära upphandlingar. Personer som besitter specialistkompetens hos respektive kommun har valts ut som respondenter med anledning att dessa har mycket kunskap i ämnet, även en upphandlingschef hos Umeå kommun deltog som respondent. Resultatet från dessa intervjuer har presenterats enligt det teoretiska ramverket för att se hur framgångskommuner kan arbeta med cirkulär offentlig upphandling, och om det finns ett normativt arbete för detta. Nedan följer en tabell med de kommuner som valts ut för studien, vilka respondenterna är, samt vilket datum som intervjuerna hölls.

Tabell 1. Urval av kommuner

Kommun	Respondent(er)	Datum
Göteborg	1. Planeringsledare Cirkulära Göteborg 2. Miljöspecialist enheten för inköp och upphandling	210329
Helsingborg	Hållbarhetsstrateg på upphandlingsenheten	210301
Malmö	Hållbarhetsstrateg på upphandlingsenheten	210304
Umeå	1. Upphandlingschef 2. Miljösamordnare	210304
Uppsala	Miljöhandläggare	210302

Umeå kommun är en centralkommun och befinner sig därför i en särskild situation. Vännäs, Vindeln, Robertsfors, Örnsköldsvik, Nordmaling och Bjurholm är de kommuner som tillsammans med Umeå ingår i Umeåregionen där de ingår samarbete i upphandlingar. Umeå kommun hanterar en del av de andra kommunernas

upphandlingar och erbjuder även stöd, råd och utbildning. Syftet är att arbeta efter en gemensam upphandlingspolicy (Umeåregionen, uå).

Experter

Utöver intervjuer med kommunala tjänstemän har det även hållits intervjuer med tre personer som har arbetat med projekt med mål att stödja kommuner i cirkulära upphandlingar. Valet baseras på deras expertkunskap inom hållbar och cirkulär upphandling såväl som god inblick i kommunernas arbete. De besitter information kring vilka insatser som är viktiga för att implementera cirkulär ekonomi i upphandling, men även vilka som inte är effektiva. En intervju har även hållits med Upphandlingsmyndigheten för att se vilka åtgärder som finns och som är planerade. Syftet med dessa intervjuer var att se vilka externa resurser och förmågor som finns tillgängliga för kommunerna, samt deras perspektiv på framgångsrikt arbete med cirkulär offentlig upphandling. Materialet har applicerats i analysen för att tillsammans med resultatet från de andra intervjuerna se hur en sweet spot (se teoretiskt ramverk för djupare beskrivning) för cirkulär upphandling kan se ut.

Tabell 2. Urval av övriga respondenter med expertkompetens

Organisation	Respondent	Datum
Hållbar Utveckling Skåne	Projektledare Helena Nilsson	20210308
Ecoplan in Medio	Hållbarhetskonsult Maria Losman	20210301
IVL Svenska Miljöinstitutet	PhD Elvira Molin	20210302
Upphandlingsmyndigheten	Miljöspecialist Joakim Thornéus	20210415

Expertperson 1

Helena Nilsson arbetar som projektledare på Hållbar Utveckling Skåne (Hut Skåne). Bland annat driver hon projektet Cirkulära Skåne som pågår under perioden 20190101 - 20211231. Målet med Cirkulära Skåne är att främja cirkulär upphandling hos deltagarna genom kompetensutveckling och på så sätt få en ökad kunskapsspridning hos de deltagande kommunerna. I projektet ingår kommunerna Ystad, Trelleborg, Eslöv, Höör, Helsingborg och Malmö Stad. Helena valdes ut i samband med urvalet av

kommuner eftersom hon har arbetat med cirkulär upphandling tillsammans med majoriteten av kommunerna i studien. Det finns ett flertal andra organisationer som driver liknande projekt och inte är en del av denna studie, vilket beror på behovet av att avgränsning. Respondenten har även bidragit med handledning genom denna studies gång vilket med fördel gjorde henne lämplig som respondent.

Expertperson 2

Maria Losman har lång erfarenhet av hållbar och cirkulär upphandling. Hon bedriver Ecoplan in Medio som erbjuder konsulter för hållbar utveckling och har bland annat varit med i Cirkulär Upphandling i Praktiken som pågår under perioden 2020–2021, där hon deltagit som expertrådgivare. Målet med projektet är att hämta lärdom från Flandern, som är en stor förebild inom cirkulär upphandling för att se huruvida det går att tillämpa i Sverige. Utöver sin långa erfarenhet så har även Maria arbetat med flera av kommunerna i studien.

Expertperson 3

Elvira Molin doktorerar på IVL Svenska Miljöinstitutet inom hållbar upphandling av livsmedel. Hon har bland annat varit med i ett projekt i uppdrag av Umeå kommun att ta fram cirkulära inköpsmodeller genom att analysera upphandlingsprocesser i redan befintliga inköp för att sedan ge förslag på åtgärder. Projektet pågick oktober 2019 - Oktober 2020. Elvira valdes ut som respondent efter ett så kallat snöbollsurval (Bryman, 2008) efter kontakt med personer som arbetat med projektet Cirkulär Upphandling i Praktiken.

Expertperson 4

Joakim Thornéus är miljöspecialist på upphandlingsmyndigheten men är också en av experterna som utgör Delegationen för cirkulär ekonomi. Som redan nämnt så har Upphandlingsmyndigheten under en längre tid arbetat med hållbar och miljöanpassad upphandling, men 2020 fick myndigheten i regeringsuppdrag att öka kännedomen om hur offentlig upphandling kan användas som ett viktigt verktyg för att bidra till en cirkulär ekonomi (Upphandlingsmyndighet, uå 3).

Etisk reflektion

Studien har utformats i relation till de grundläggande forskningsprinciperna för god forskningssed, vilka är *tillförlitlighet, ärlighet, respekt och ansvarighet* (ALLEA, 2018). Det har varit av stor vikt att god forskningssed gentemot respondenterna och genom detta behandla personerna och det empiriska materialet därefter. I en intervjustudie är det norm att upprätthålla respondenternas anonymitet och att hålla materialet konfidentiellt (Bryman, 2008). Att bibehålla respondenternas anonymitet föll sig inte naturligt i denna studie. Viss anonymitet av respondenterna från kommunerna kunde upprätthållas eftersom personerna inte är benämnda med namn, det är emellertid lätt att identifiera personerna med deras yrkestitel och kopplingen till respektive kommun. Experternas anonymitet kunde inte upprätthållas eftersom deras specifika expertis efterfrågas och inte organisationen de arbetar för. Inga personer har benämnts vid namn utan deras medgivande. Materialet från intervjuerna behandlas och lagras med respekt för respondenternas integritet (ALLEA, 2018), och transkriberingarna finns därför inte tillgängliga för allmänheten att granska, men kan begäras ut vid förfrågan. Vidare betraktas resultaten som respondenternas egen uppfattning och representerar nödvändigtvis inte hela kommunens, myndighetens eller organisationernas uppfattning av ämnet.

Avgränsning

Studien har avgränsats till att belysa de perspektiv som respondenterna lyfter fram, och gör inte anspråk på att inkludera aktörer från hela upphandlingsprocessen och exkluderar därför både upphandlare, leverantörer och beställare. Framtida studier hade med fördel inkluderat dessa aktörer, vilket är belyst i framtida forskning. Kommunernas upphandlingar inkluderar ett flertal olika produkter, och således belyser inte denna studie en specifik produkt, utan omfattar alla typer av upphandlingar där det finns möjlighet att ställa cirkulära krav. Vilka upphandlingar som kan inkludera cirkulära krav varierar mellan kommunerna och studien fokuserar därför inte på att specificera dessa. Studien kommer inte gå in i detalj på själva upphandlingsförfarandet, och avser inte studera enskilda lagar, eller hinder som kan uppstå på grund av dessa. Geografiskt avgränsas det empiriska materialet till en huvudsakligen svensk kontext.

Andra teoretiska ramverk har övervägts i studien, till exempel *framework for strategic sustainable development* (FSSD) som består av en modell på fem nivåer som

stödjer hållbar utveckling inom en organisation. Denna innehåller, liksom den som applicerats i denna studie, organisationens vision och strategier för hållbar utveckling (Broman & Robért, 2015). Arbetet med cirkulär upphandling har emellertid inte kommit så långt att det finns specifika utarbetade strategier för att göra en omfattande studie av arbetet som sker inom kommunerna. Därför togs ett beslut att zooma ut och titta på alla bidragande insatser, internt och externt, och valet av teoretiskt ramverk bestämdes därefter.

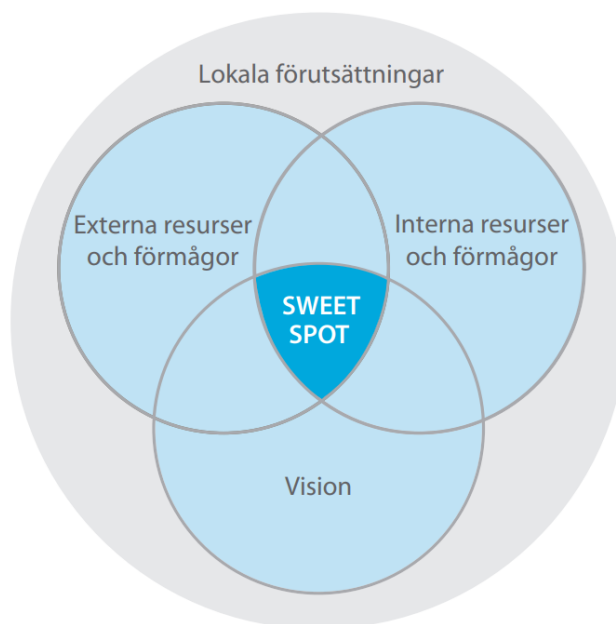
Teoretiskt Ramverk

Nedan följer en presentation av det ramverk som har använts för analysen.

Kommunal Tillväxtstrategi

Resultatet har analyserats utifrån ett teoretiskt ramverk om kommunal tillväxtstrategi. Många traditionella tillväxtstrategier utgår från att tillväxt omfattar befolkningstillväxt, sysselsättningstillväxt och ekonomisk tillväxt, emellertid innefattar denna studie en teori som inte handlar om huruvida kommuner har en stark tillväxt utan som ser till kommunernas specifika förutsättningar och visioner de arbetar med för att främja utvecklingen i kommunen. Fjertorp et al, (2013) som utvecklat just detta ramverk menar att tillväxt idag avser ekonomisk, miljömässiga och sociala termer och utgör därför dimensioner för hållbar utveckling. Denna studie fokuserar endast på den miljömässiga aspekten. Valet av teoretiskt ramverk är baserat på dess inkludering av både interna och externa strategier och inte bara hur kommunerna själva arbetar för att inkludera cirkularitet och är därför lämpligt för studien.

Fjertorp et al. (2013) menar att för att åstadkomma tillväxt i kommuner så är det viktigt att definiera målsättningar och visioner som nås genom att utveckla det strategiska arbetet och prioritera vad som är viktigt. Författarna har utifrån det tagit fram en modell för kommunal tillväxt som innehåller fyra faktorer och förklaras i nedanstående kapitel. Även om denna studie inte tittar på just tillväxtstrategier så lämpar sig ramverket för att undersöka kommunernas arbete med cirkulär offentlig upphandling eftersom detta är en del av kommunernas utveckling.



Figur 3. Kommunal tillväxtstrategi enligt Fjertorp et al. (2013)

Lokala Förutsättningar

Vilka lokala förutsättningar en kommun har sätter ramarna för tillväxtarbetet. Dessa utgår från kommunens specifika förutsättningar i och med att de har formats under en lång tid beroende på historiska beslut och lokala traditioner, såsom politiskt styre. Förutsättningarna är därmed varierande mellan kommunerna och kan gälla till exempel huruvida kommunen har tidigare erfarenhet av, som i detta fall, att arbeta med hållbar upphandling. Således är lokala förutsättningar den faktorn som ringar in de andra tre faktorerna (Fjertorp et al., 2013).

Vision

Tillväxtvision är grundläggande för att skapa framtidstro och syfte inom kommunen, oavsett hur visionen ser ut. Visionen grundar sig i de lokala förutsättningarna och ser således olika ut för samtliga kommuner. De gör att visionen blir trovärdig för såväl invånarna som externa aktörer. Det är väsentligt att visionen grundar sig i de lokala förutsättningarna eftersom det är vad som gör visionen realistisk. En vision som endast grundas i önskvärd utveckling kan tvärtom bli orealistisk och därför tappa framtidstron bland både invånare och externa aktörer (Fjertorp et al., 2013).

Interna Resurser och Förmågor

För att nå visionen som kommunen har tagit fram så krävs strategiskt arbete i såväl förmågor som resurser, vilka i sig kan uppnås genom aktiviteter. Kommunen bör identifiera de interna förmågor och resurser som finns för att utveckla de aktiviteter som är lämpliga för att uppnå den önskvärda visionen. Om möjlighet finns kan kommunen även utveckla förmågor och införskaffa de resurser som krävs för att nå visionen (Fjertorp et al., 2013).

Externa Resurser och Förmågor

För att främja tillväxt så krävs även externa resurser och förmågor, det räcker inte med att en kommun endast internt arbetar med att nå deras vision. Eftersom resurserna inom en kommun är begränsade så kräver det att externa aktörer finner intresse i att engagera sig i kommunens tillväxtarbete. Hur dessa aktörer ska nås måste framgå i kommunens tillväxtvision. Vilka de externa aktörerna är kan variera från allt mellan invånare, politiker, offentliga myndigheter eller lokala näringsidkare. Ju fler externa aktörer som engagerar sig i kommunen desto fler aktiviteter som kan främja kommunens vision (Fjertorp et al., 2013).

Sweet Spot

För att få styrka i tillväxten krävs en samstämmighet mellan dessa fyra faktorer som överlappar i vad som kallas för en sweet spot. För att få tillväxt behövs en vision som grundar sig i kommunens lokala förutsättningar, som sedan utvecklas av aktiviteter. Visionen är även beroende av externa aktörer för att få kraft i utvecklingen och faktiskt

genomföra aktiviteterna. Utmaningen är att få så hög samstämmighet mellan de fyra faktorerna som möjligt, det ökar chansen för att kommunens vision ska uppnås (Fjertorp et al., 2013).

Resultat

Nedan presenteras resultatet som framkommit av intervjuerna. Dessa har sammanfattats i en tabell för respektive kommun som följer av en djupare beskrivning i relation till det teoretiska ramverket.

Cirkulär Offentlig Upphandling i fem kommuner

Tabellen nedan sammanfattar hur de fem kommunerna arbetar med cirkulär upphandling. Tabellen visar fyra olika kategorier för vilka visioner som finns, vilka förutsättningar som finns, samt vilka resurser och förmågor kommunerna har för cirkulär upphandling. Tabellen följs av en djupare redogörelse för intervjuernas resultat.

I resultatet benämns samtliga kommuner som större kommuner vilket grundar sig i Sveriges Kommuner och Landstings (SKR) kommungruppsindelning där alla fem kommuner räknas som ”storstad” eller ”större stad” (Sveriges kommuner och landsting, 2017).

	Lokala Förutsättningar	Vision	Interna Resurser & Förmågor	Externa Resurser & Förmågor
Göteborg	Större kommun som bidrar till mer resurser. Miljökommun	Upphandling ingår i avfallsplanen Budgeten för 2021 innehåller mål om att arbeta för fler innovationsupphandlingar på miljö- och klimatområdet Att arbeta med cirkulär ekonomi i stor utsträckning Att nyttja verktygen så bra som möjligt	Har expertkompetens Gott politiskt engagemang Syrdokument som stödjer cirkulärhet Syrdokumenten behövs bi tydligare Miljöspecialisterna saknar mandat för att bestämma Har inga färdiga affärsmodeller	Har deltagit i upphandlingsprojekt Ingår i flera nätverk för hållbar upphandling Marknaden är redo för en utvecklingsdialog
Helsingborg	Miljökommun Större kommun som bidrar till mer resurser	Upphandling finns inte i avfallsplanen Hållbar eller cirkulär upphandling ingår inte i budgeten 2021 Mål att ställa cirkulära krav i alla relevanta upphandlingar Vill bidra till att skapa cirkulära flöden	Har inga tydliga strategier för cirkulär upphandling Goda syrdokument att grunda arbetet på Har expertkompetens	Har deltagit i flera upphandlingsprojekt Ingår i ett nätverk för hållbar upphandling
Malmö	Miljökommun Större kommun som bidrar till mer resurser	Upphandling finns inte med i avfallsplanen Cirkulär ekonomi eller upphandling finns med i budgeten för 2021 Kommande miljöprogram lyfter cirkulär ekonomi	Har genomfört flera cirkulära upphandlingar Har expertkompetens Har tydlig struktur för cirkulär upphandling som grundar sig i hållbara upphandlingar Behöver bättre politiskt engagemang Har tydliga syrdokument Gott engagemang inom organisationen	Har deltagit i upphandlingsprojekt som bidrar till kunskap Stort engagemang inom marknaden Gott engagemang bland leverantörer
Umeå	Miljökommun Större kommun som bidrar till mer resurser Inte så många närliggande kommuner med samma förutsättningar Upphandlingar åt andra kommuner i regionen	Budget för utveckling av miljömässig upphandling 2021 Budget för utveckling av planen för cirkulär ekonomi 2021 Måten omfattar 6 kommuner Miljömässigt hållbar upphandling finns med som mål i avfallsplanen	Lokalt politiskt engagemang Har upphandling som strategi för cirkulär ekonomi. Arbetar med beteenförändring inom organisationen Har tydliga syrdokument Har expertkompetens	Privat sektor deltog i planering av upphandling med cirkulärt inslag Har inte deltagit i upphandlingsprojekt Fanns positiv anställning inom marknaden
Uppsala	Större kommun som bidrar till mer resurser Miljökommun	2030 ska kommunen endast köpa in återrunnen eller biobaserad plast Målsättning i budgeten 2021 för cirkulär ekonomi och miljömässigt hållbara upphandlingar. Ingen uttaland vision, arbetet drivs av de som arbetar med upphandling	Har inte lokalt politiskt engagemang Har tagit fram krav för en kommande cirkulär upphandling Har testat cirkulär upphandling som inte gick hela vägen God marknadsdialog Har expertkompetens	

Tabell 3. Resultat

Lokala Förutsättningar

Det är ingen markant skillnad mellan kommunernas lokala förutsättningar. Den skillnad som har identifierats är i Umeå kommun, som geografiskt sätt skiljer sig från de andra kommunerna eftersom kommunen är belägen mer norrut. Enligt miljösamordnaren på Umeå kommun har kommuner i norr helt andra förutsättningar än de i söder vilket även beror på de olika utbuderna i landet. Hen menar att cirkulär upphandling handlar om att testa sig fram för att se vad som funkar för respektive kommun. Umeå kommun, som är en av de större kommunerna i norra Sverige innebär att de har ett stort inflytande på andra kommuner. Inköpscentralen i Umeå gör upphandlingar och inköp åt ett flertal andra kommuner och har därför möjligheten att få in cirkularitet i även där.

Samtliga kommuner i studien representerar övre genomsnittet gällande invånare, således har de mer resurser än mindre kommuner. Respondenterna menar att storleken på kommunen är en avgörande faktor för arbetet med att införa cirkularitet i upphandlingarna eftersom utvecklingen av strategier och affärsmodeller är resurskrävande, både i tid och kunskap.

Det som även är gemensamt är att samtliga fem kommuner har ett generellt driv vad gäller hållbarhet, de har under en lång tid arbetat med hållbarhet på fler plan. De är också alla rankade högt upp i listan som miljökommuner (Aktuell Hållbarhet, 2020).

Vision

Huruvida kommunerna har utvecklat en vision för cirkulär upphandling varierar. I Göteborg är målet att få till en cirkulär ekonomi till så stor del som möjligt i kommunen. Respondenterna för kommunen menar att verktygen finns där, men att det än inte finns möjlighet att fulländat utnyttja potentialen i upphandlingsverktygen. De menar att även om de tar fram krav så finns det en viss rädsla bland upphandlarna att de kan driva på kostnaderna och att de därför inte ska få några anbud, visionen är således att marknaden ska utveckla produkter utifrån de kraven som ställs. Helsingborg har en vision att så småningom kunna ställa cirkulära krav i samtliga relevanta upphandlingar och med detta kunna bidra till omställningen av ekonomin och skapa cirkulära flöden av de produkter och material som de konsumerar. Genom kommunens handlingsplan för cirkulär ekonomi har kommunen ett flertal mål, bland annat att öka intresset för kunskap kring cirkulära lösningar och ett ökat samarbete mellan

förvaltningar. Malmö stad har i dagsläget ingen specifikt antagen vision för cirkulär upphandling utan arbetar utifrån inköspolicyn, miljöprogrammet och kretsloppsplanen, vilka stödjer miljömässigt hållbar upphandling och inte specifikt cirkulär upphandling. Ett nytt klimatprogram har även tagit plats under våren 2021 som bland annat lyfter cirkulär ekonomi i offentliga verksamheter som en del av klimatomställningen i kommunen. Respondenten menar att detta kommer att ligga till grund för den offentliga upphandlingen i kommunen.. I Umeå har man en vision att växa hållbart inom de planetära gränserna med hjälp av cirkulär ekonomi där utveckling av metoder för cirkulär upphandling är en strategi för att nå detta mål. Uppsala saknar idag en specifik vision för cirkulär upphandling, frågan styrs av personerna som arbetar med upphandling på kommunen som själva har en vision att inkludera cirkulära krav i den mån det går.

Som tidigare nämnt så menar Fjertorp et al., (2013) att kommunens vision bör spegla de förutsättningar kommunen har. De lokala förutsättningarna med ett miljöarbete som sträcker sig långt tillbaka i tiden, tillsammans med de resurser som finns tillgängliga för miljöarbete ger kommunerna goda förutsättningar för att ha väl utvecklade visioner för hur arbetet med cirkulär upphandling ska utvecklas. Emellertid är det som sagt inte alla kommuner som har en specifik vision för cirkulär offentlig upphandling. Uppsala uppger att de i dagsläget saknar visioner specifikt för ändamålet vilket också visar sig i arbetet som bedrivs på individnivå. Uppsala, precis som de andra kommunerna besitter samma lokala förutsättningar men saknar en vision. Visionerna grundar sig oftast i det lokala politiska engagemanget, vilket indikerar att kommunen har ett bristande politiskt engagemang.

Vidare fick samtliga respondenter fick i början av intervjuerna svara på frågan vad cirkulär upphandling innebär. Det är viktigt att kommunerna har en tydlig vision av vad cirkulär upphandling innebär och vad som är cirkulärt eftersom detta styr hur kommunen kommer att arbeta med det (Fjærtorp et al, 2013). Eftersom begreppet är nytt och brett så finns det ett flertal definitioner, således blev en sammanställning av definitionerna lämplig för att redogöra vilken typ av cirkulär upphandling som kommunerna berör i sina visioner. Respondenterna är eniga i att cirkulär upphandling är en förlängning hållbar upphandling - det är en förlängning av miljömässig hållbar upphandling som ska bidra till ett minskat uttag av nya resurser.

“Cirkularitet är väsentligt för att jordens resurser inte ska ta slut, vi har inte hur mycket av allt som helst och samtidigt växer befolkningen. Vi måste tänka på framtida generationer, hur kan vi då använda alla resurser som är i omlopp på ett effektivare sätt? Kommuner upphandlar och konsumerar otroliga mängder resurser, allt från infrastruktur och metaller osv som gör ett enormt avtryck. Cirkulär upphandling är ett av verktygen för att i förlängningen få ett minskat resurs - och klimatavtryck”.

Samordnare inom hållbar konsumtion, Umeå kommun

Att cirkulera resurser innebär dock inte att allt ska cirkuleras, farliga ämnen och kemikalier måste fasa ut, menar samtliga respondenter.

Majoriteten av respondenterna är även eniga i att en cirkulär upphandling kan vara otroligt många saker. Att inkludera cirkularitet i upphandling kan innebära att en produkt innehåller x% återvunnet material, att förlänga livslängden genom att öka kvaliteten, att ett avtal innehåller reparation och reservdelar, att produkten är giftfri och återvinningsbar, men det kan också handla om förnyelsebart bränsle. Däremot skiljer sig svaren åt angående leasingavtal. Den generella bilden av leasingavtal är positiv, det är ett bra alternativ istället för att äga produkten och kan förlänga livslängden av produkten.

Intern Resurser och Förmågor

Ett par huvudsakliga interna resurser och förmågor hos kommunerna har identifierats genom intervjuerna och redovisas nedan inom respektive kategori.

Lokalpolitiken

Den lokala politiken framstår som en viktig resurs i drivkraften hos kommunerna. Att detta är en av de viktigaste drivkrafterna för cirkulära upphandlingar är samtliga respondenter eniga i - det är en förutsättningarna för att driva på cirkularitet. De styrdokument som finns i respektive kommun är det som förmår samtliga att inkludera cirkulär ekonomi i upphandlingar. Avfallsplaner, strategier för cirkulär ekonomi, miljöprogram, och övriga uppdrag från politikerna som är kopplade till cirkulär ekonomi är exempel på drivkrafter i cirkulära offentliga upphandlingar. Umeå och Göteborg sticker ut med sitt politiska engagemang. I Göteborgs kommun menar miljöspecialisten att hen har sett ett gott engagemang sedan hen påbörjade sin tjänst 2013. Den andra respondenten är enig i frågan och menar att hen lyssnade på mötet mellan politikerna för att utveckla miljöprogrammet i Göteborg stod cirkulär ekonomi högt på agendan. Samordnaren för hållbar konsumtion på Umeå kommun menar att

med rätt politisk styrning så tvingas kommunerna till en omställning, även de som inte frivilligt är med på bollen.

“Om vi inte tror på klimatförändringar till exempel så måste vi ta till en helt annan strategi med styrning, då spelar det ingen roll vad du tror på för politikerna säger att vi ska göra så här, därför är det politiska engagemanget så viktigt.”

Miljösamordnare, Umeå kommun

Tillsammans med upphandlingschefen menar de att det finns ett gott politiskt engagemang i Umeå, de har tydliga mål för hur kommunen ska minska sitt klimat - och miljöavtryck vilket resulterar i att resurser avsätts för ändamålet. På Umeå kommun arbetas det mycket med beteendeförändring både internt och externt, vilket underlättas om det finns styrdokument som tvingar fram en förändring. I Malmö och Uppsala menar respondenterna att det politiska engagemanget behöver förbättras. Helsingborg har starka styrdokument som driver frågan om cirkulär ekonomi framåt, vilket tyder på att det finns ett gott politiskt engagemang. Det finns resurser avsatta för specialistkompetens på upphandlingsenheten hos samtliga kommuner i studien vilket är ett resultat av politiskt engagemang som har resulterat i att resurser till viss del är avsatta för miljöfrågor.

Kunskap & Samarbete

Samarbete var även det ett återkommande ord genom intervjuerna, att alla måste vara med på bollen och förstå varför cirkulära krav ställs. Samtliga av respondenterna trycker på vikten av att föra en dialog på alla nivåer, upphandlare emellan, hållbarhetspersoner och upphandlingschefer, men det är lika viktigt att nätverka med beställare och leverantörer - hela kedjan måste besitta kunskap för att en omställning verkligen ska ske, och kunskap sprids bäst genom ökad dialog. Detta är något som finns i samtliga kommuner i studien, ett gott internt samarbete som driver frågan framåt.

Att hållbarhetsstrategen har en central roll för att driva på frågan om cirkulär upphandling hos kommunerna är det inget tvivel om. Miljöhandläggaren på Uppsala kommun menar att specialistkompetens är jätteviktigt eftersom det ofta är de personerna som har en dialog med både beställare och leverantör för att driva en förändring i upphandlingen. Däremot måste det finnas struktur på arbetet där samtliga inblandade besitter tillräckligt med kunskap för att driva frågan framåt. Hen menar att detta är något som kommunen måste arbeta mer med, att till exempel ta fram processer för vägledning för att handleda upphandlare att kunna ställa krav i en upphandling, vilket de arbetar aktivt med att ta fram. Eftersom samtliga kommuner i denna studie valdes ut med kriteriet att de har tillgång till specialistkompetens så råder det inga skiljaktigheter i frågan om kommunerna har tillgång till detta.

Strategiskt arbete

Fjertorp et al., (2013) menar att kommunerna även behöver utveckla det strategiska arbetet för att nå de visioner man har. Malmö, Göteborg och Umeå sticker ut i frågan om kommunerna har strategier för cirkulär upphandling. I Malmö, där de har genomfört cirkulära upphandlingar grundar sig arbetet i att föra en dialog där det finns möjligheter att inkludera cirkulära inslag. I första steget kontakter upphandlaren hållbarhetsstrategen som ser hur de kan vara behjälpliga i frågan och därefter ser över de olika stegen i upphandlingsprocessen. I en mindre upphandling går processen fortare och de hinner ta fram korta förslag på cirkularitet, i de större upphandlingarna har de möjlighet att inkludera mer förslag och kan utveckla en behovsanalys och marknadsdialog för att de över vilka krav som kan ställas i upphandlingen. Även respondenterna för Göteborgs stad menar att marknadsdialog är en viktig strategi för cirkulära upphandlingar.

“På så sätt vet vi vilka förväntningar vi har inför nästa upphandling, hur stora kliv vi måste ta. Vi kan inte bara säga till ett år innan vad vi vill ha, då kommer marknaden säga nej”

Planeringsledare på konsument- och medborgarservice, Göteborgs stad

Respondenterna menar emellertid att de ibland saknar resurser för att arbeta aktivt med respektive avtalsområde och att det hindrar utvecklingen av strategier för cirkulär upphandling. Miljöspecialisten menar att de har börjat med kategoristyrning för att ta fram planer för hur olika områden ska utvecklas.

“Vi delar upp avtalen i olika kategorier så är det politikerna i nämnden som bestämmer vilka kategorier vi ska satsa på först. Där har vi börjat inkludera hållbarhetsfrågor. Sen tar vi med de som köper upp mest inom den kategorin och har ett samtal med dem för att se vad vi ska göra inom området. Då bestämmer vi vilken riktning vi vill att staden ska gå. Sen försöker vi också titta på de upphandlingar vi har nu för att se hur dessa kan utvecklas”

Miljöspecialist på inköp- och upphandlingsenheten, Göteborgs stad

I Umeå fokuserar de på kunskapstrappor genom ökad dialog med leverantören och relationsbyggande genom samarbete med beställaren. Detta arbete bedrivs för att öka förståelse för varför det är viktigt att inkludera cirkularitet så att alla förstår varför man arbetar med cirkulära krav. Respondenterna för kommunen trycker även på vikten av att testa sig fram för att se vad som fungerar och inte, vilket de har gjort med hjälp av

IVL Svenska Miljöinstitutet där de tillsammans studerade hur Umeå kunde utveckla sin upphandlingsprocess för att ställa cirkulära krav.

I Helsingborgs stad har man ännu inga uttalade strategier för cirkulär upphandling. Hållbarhetsstrategen på upphandlingsenheten menar att de endast har arbetat med cirkulära upphandlingar sedan 2019 och därför är på en lärandenivå. Istället menar hen att cirkulär ekonomi har fasats in som ett fokusområde i hållbar upphandling. Likt föregående kommuner så är förarbetet av stor betydelse för att se över vilka cirkulära inslag som kan inkluderas i en upphandling anpassat efter respektive avtal.

Externa Resurser och Förmågor

Likväl som att samverka och kunskapsspridning inom organisationen har visat sig vara väsentlig för att främja cirkulär upphandling så är detta en lika viktig drivkraft externt. Respondenterna har identifierat ett par viktiga externa aktörer och strategier som följer nedan.

Nätverk

Hos samtliga kommuner i studien har hållbarhetsstrategen anslutit sig till nätverk med andra personer som arbetar med likvärdiga frågor hos andra kommuner. Dessa samarbeten har visat sig vara mycket hjälpsamma eftersom det bidrar till kompetensutveckling som sedan kan spridas internt.

“Om en vision är att vara med och driva en förändring så kan man varken ställa för höga eller för låga krav. Vad är då den gyllene vägen? Det måste alla kommuner lära sig av varandra.”

Samordnare för hållbar konsumtion, Umeå kommun

Att samverka inom nätverk ger möjlighet att lära av varandra och öka kunskapen, dels om vilka förutsättningar olika områden har, men också för att se vilka strategier som andra kommuner tillämpar.

Upphandlingsprojekt

Utöver de nätverk som kommunerna är engagerade i är samtliga kommuner engagerade i projekt som drivs av olika organisationer, där de kan få stöd av experter för att förbereda och genomföra cirkulära offentliga upphandlingar. Samtliga respondenter menar att det är till stor hjälp för att öka kunskapen inom organisationen. Kommunerna har kommit olika långt i sina upphandlingar i projekten, vissa har gått

hela vägen och genomfört en cirkulär upphandling medan andra har stött på hinder längs vägen och fått avsluta sin medverkan i projektet. Malmö och Göteborg har båda genomfört cirkulära upphandlingar, båda i möbelavtal där man har avtal på återbrukade möbler. I Helsingborg tog man stöd i ett projekt för att göra en upphandling av arbetskläder som resulterade i krav på dialog och samarbete. Uppsala kom aldrig hela vägen med det projekt som de var involverade i. I Umeå är man i uppstart med en måltidsupphandling. Att testa sig fram ger goda möjligheter för kommunerna att hitta lämpliga strategier som passar dem och är därför en bra drivkraft för att komma igång. Många menar att de tidigare tänkt tanken att inkludera cirkularitet i upphandlingar, men att det verkliga arbetet har kommit igång efter projekten.

Leverantörer

Leverantörerna har en viktig roll i omställningen till cirkulär offentlig upphandling menar samtliga respondenter från kommunerna, men det är delade meningar om marknaden faktiskt är redo. Respondenterna från Göteborgs stad menar att marknaden är redo i den bemärrelsen att leverantörerna är redo för en utvecklingsdialog, men att de däremot inte är redo att producera. Respondenten från Uppsala kommun är enig i frågan.

“När vi gjorde en marknadsundersökning så såg vi att det inte var något helt främmande för leverantörerna men att det tar lite tid för dem att göra om i sin produktion”.

Miljöhandläggare, Uppsala kommun

Respondenten från Malmö stad upplever att leverantörerna har en positiv inställning till att leverera cirkulära produkter, men att kunskapsutvecklingen tar tid och att de därför ofta inte kan leva upp till krav upphandlaren vill ställa. Respondenten från Helsingborgs stad menar att det är viktigt att involvera leverantören genom hela upphandlingen för att de ska förstå syftet med cirkulära krav.

Analys

I detta kapitel analyseras resultatet från intervjuerna med kommunerna. Materialet analyseras med hjälp av tidigare forskning och studier, samt det material som tagits fram med intervjuerna med experterna.

Sweet Spot för Cirkulär Offentlig Upphandling

Ett flertal faktorer har identifierats som viktiga för att driva på arbetet med cirkulär offentlig upphandling. Samverkar dessa faktorer så utgör dessa tillsammans den sweet spot som det teoretiska ramverket indikerar är en god väg för en kommuns tillväxt, eller som i det här fallet, cirkulär offentlig upphandling.

Arbetet måste grunda sig i kommunens lokala förutsättningar

Större kommuner besitter större resurser och har bättre förutsättningar att själva bedriva arbetet, om engagemanget finns. Kommunerna i denna studie har alla goda lokala förutsättningar som ligger till grund för cirkulär offentlig upphandling. De har till viss mån även möjlighet att ge stöd till andra kommuner som inte har samma förutsättningar. De har således goda möjligheter att driva på en omställning i andra delar av Sverige och inte bara i sin egen kommun. Studien indikerar att kommuner som inte besitter samma goda förutsättningar antingen kan vända sig till närliggande kommuner för att ta del av deras kunskap och strategier - de delar gärna med sig av sin kunskap. Umeå som arbetar under speciella förutsättningar där de inte bara utför upphandlingar åt andra kommuner, utan även bidrar med stöd och kunskapsutveckling, har goda möjligheter att ta till vara på sin situation.

Att ha mål och visioner är grundläggande för framtagandet av strategier

Målen och visionerna som finns i kommunernas styrdokument ligger till grund för huruvida kommunerna tar sig an cirkulär offentlig upphandling och visar hur viktig den lokala politiken är. De kommuner där det politiskt engagemang inte är lika etablerat är arbetet med att utveckla strategier inte lika etablerat som andra, även om det finns ett engagemang internt inom upphandlingsenheten.

När studien påbörjades var uppfattningen att bilden av cirkulär offentlig upphandling var relativt delad, och att detta påverkade hur man arbetar med det. Det fanns därför en avsikt att ta reda på om det fanns meningsskiljaktigheter i frågan mellan respondenterna för att se huruvida detta påverkar hur olika kommunerna tar sig an frågan. Det är viktigt att kommunerna har en tydlig vision av vad cirkulär upphandling innebär och vad som är cirkulärt eftersom detta styr hur kommunen kommer att arbeta med detta (Fjärrtorp et al, 2013). Det visade sig att bilden av cirkulär offentlig upphandling är relativt enad mellan respondenterna och resultatet hade därför ingen större inverkan på studien i den bemärkelsen. Det fanns emellertid en viss delad åsikt i huruvida man ska ta sig an frågan om att leasa produkter eftersom detta oftast anses vara cirkulärt, men kräver att leverantören tar ansvar i frågan om att faktiskt göra produkten cirkulär. En av experterna menar att leverantörerna har en viktig roll i denna fråga.

“Det är vanligt att kommunerna inte äger till exempel arbetskläder själva utan att kommunen hyr in kläder. Att hyra istället för att äga kan öka cirkulariteten men måste inte göra det, allt handlar om hur avtalet med leverantören är utformat. Det är alltså avgörande att vara på det klara med hur miljönyttan ökar genom att man hyr istället för att man äger, det sker inte automatiskt.”

Projektledare, Cirkulära Skåne

Hon menar att kläder riskerar att behandlas sämre av användaren i detta fall eftersom kläderna tenderar att få ett mindre värde när användaren själv inte äger kläderna, vilket kan resultera i en minskad livslängd. Det måste därför finnas mekanismer för att företagen ska tjäna på ökad livslängd för att leasing verkligen ska bli cirkulär. Att de externa aktörerna delar kommunens visioner är således viktigt för att driva utvecklingen framåt (Fjärrtorp et al, 2013).

Vidare är kommunpolitikernas engagemang i frågan viktigt eftersom det visar sig i de styrdokument som ligger till grund för det arbete kommunerna utför och styr därför framtagandet av strategier för cirkulär offentlig upphandling. Däremot är kommunernas visioner oviktiga om det inte finns engagemang och metoder för hur

detta ska implementeras i arbetet. Kristensen et al, 2020 menar att det finns en skillnad mellan att utveckla styrdokument och att faktiskt praktisera dessa vilket blir tydligt i offentlig upphandling. Styrdokument genererar i generella riktlinjer medan den faktiska inkluderingen av cirkulära aspekter är beroende av specialistkompetens hos upphandlingsenheten. Detta indikerar att mål absolut är viktiga för att få igång kommunen att tänka cirkulärt, men som upphandlingskonsulten säger:

“Man ska inte överdriva vad som skrivs i en policy, det får jättegärna stå fina saker, men det som avgör om kommunerna gör något bra är om man också har möjlighet att arbeta med det, annars kan det stå vad som helst i upphandlingspolicyn”

Innehållet i de styrdokument som tjänstemännen arbetar emot är det som styr vilken kvalitet som arbetet håller (Kazancoglu et al, 2020). Det är således viktigt att politikerna är tillräckligt engagerade, men även att de besitter kunskap kring cirkulär offentlig upphandling.

Intern och extern kunskap och engagemang

Kunskap behöver inte bara genomsyra styrdokumenterna hos kommunerna, utan även de som använder dessa. Hos de studerade kommunerna finns specialistkompetens tillgängligt och engagemang genomsyrar upphandlingsenheten. Av denna anledning har kommunerna möjlighet att utveckla sitt arbete med cirkulär offentlig upphandling, även om det politiska engagemanget ibland behövs utvecklas.

Ett flertal studier och experter (se tex. Kristensen et al (2020) och samtliga respondenter, samt Upphandlingsmyndigheten) menar att tillgången till specialistkompetens hos upphandlingsenheten är väsentlig, dels för att kunna utveckla kompetensen inom organisationen, men också för att kunna ta fram cirkulära krav i upphandlingar. Kristensen et al (2020) menar att det krävs andra strategier för upphandlingar med cirkulära inslag än generellt miljömässigt hållbara upphandlingar, och att detta kräver mer kunskap än den som upphandlare ofta har. Detta kräver ett politiskt engagemang inom kommunen för att tillsätta de resurser som krävs för att utveckla kunskap till att ta fram dessa strategier. Detta betonas ett flertal gånger i denna studie eftersom allt det interna arbetet som sker för att utveckla strategier för cirkulär upphandling är beroende av att det finns ett politiskt stöd för det. Intervjuerna med experterna visade även att det inte bara räcker med att det finns kunskap och engagemang. Respondenten från Cirkulära Skåne menar att om personen med specialistkompetens kan få mandat i sitt arbete så kan arbetet drivas på ytterligare.

Personer med specialistkompetens bidrar idag rådgivning för hållbarhet, men det är upphandlaren som tar beslut om vilka krav som ska ställas. Får specialistkompetensen istället mandat i upphandlingen så kan utformandet av cirkulära krav bli mer effektivt.

Flera av respondenter upplever svårigheter med kostnader i cirkulära upphandlingar och menar att den generella bilden är att det blir kostsamt, vilket gör att de ibland undviker cirkulära upphandlingar. Att utveckla strategier för cirkulär offentlig upphandling tar tid, och tid kräver resurser, vilket resultatet visar är ett problem återkommande problem hos kommunerna. Upphandlingskonsulten menar att det inte finns någon quick-fix för cirkulär upphandling utan att detta måste få ta tid. Hon menar att förberedelsearbetet är en central del eftersom cirkulär upphandling kräver nytänk och således god förberedelse. Respondenten för Cirkulära Skåne menar att man måste prioritera produkter som bidrar till minskade växthusgasutsläpp och mindre miljöpåverkan, även om dessa upphandlingar oftast kostar mer. Cirkulära upphandlingar är i regel mer kostsamma än linjära vilket beror på ett flertal faktorer. Cirkulär ekonomi i sig är inte normen i samhället än och därför massproduceras cirkulära alternativ inte i samma skala som linjära alternativ. Det gör det svårt att hålla kostnaderna nere för de cirkulära alternativen. Det går inte att snabbt införa nya affärsmodeller för cirkulär ekonomi, utan det tar tid och kräver mycket resurser (Larsson, 2017). Det kräver mycket externa satsningar för att ändra den linjära trenden som kan bidra till att cirkulär upphandling blir mer kostnadseffektivt och senare även bli norm i samhället. Bland annat menar Uttam & Roos (2015) och Bijl de Vroe et al (2018) att en utökad dialog mellan upphandlare, beställare och leverantörer kan öka förståelsen för varför cirkulära alternativ är viktiga. Får man aktörer att förstå vikten av att prioritera kvalitet före pris så får vi en utvecklingstrend där cirkulär ekonomi går före linjär (Larsson, 2017).

De interna faktorerna är ofta sammansvetsade med de externa faktorerna vilket beror på att de är beroende av varandra, det interna arbetet är det som lägger grunden för vilket engagemang externa aktörer tillför. Visionerna lägger grunden för vilket arbete som utförs internt, men det är externa aktörer som avgör utvecklingen av arbetet (Fjärrtorp et al, 2013).

Viktiga externa aktörer

Nedan listas och diskuteras ett antal externa aktörer som har viktiga roller, dels i att ge stöd till kommunerna, och dels har andra stora roller för att driva på cirkulär offentlig upphandling.

Organisationer som driver projekt för att testa cirkulär upphandling är ovärderliga och har hjälpt samtliga kommuner i studien att komma igång att utveckla

strategier. Kan fler kommuner använda detta stöd så finns det goda möjligheter för en omställning även hos mindre kommuner. Exempel på projekt som ger stöd åt upphandlande myndigheter att genomföra cirkulär upphandling är *Cirkulär upphandling i praktiken* som drivs av Re:Source, samt *Cirkulära Skåne* som drivs av HutSkåne.

Flanders guide till cirkulär upphandling är ett exempel på hur man kan implementera strategier för cirkulär upphandling. Guiden har använts av både Upphandlingsmyndigheten och i ett flertal projekt för kommuner att testa cirkulär upphandling och har således en viktig roll i omställningen till cirkulär upphandling. Samtliga av de steg som guiden föreslår är de som också är återkommande i den mesta av forskningen som finns, likväl som resultatet i denna studie indikerar. Däremot indikerar även denna studie att arbetet måste drivas på av både upphandlare, experter, leverantörer och beställare, och framför allt politiker, inte bara upphandlare som guiden främst är framtagen till.

Miljöspecialisten på *Upphandlingsmyndigheten* menar att de under år 2020 arbetade med att ta fram strategier för cirkulär upphandling, och att de år 2021 fokuserar på att kommunicera ut dessa genom bland annat seminarier. De arbetar även med att utveckla hållbarhetskriterier för cirkulära upphandlingar. Det har visat sig i studien att kommunerna till stor del saknar egna konkreta strategier men att de samtidigt är eniga om att dessa är väsentliga för att driva arbetet framåt, Upphandlingsmyndighetens strategier och kriterier är alltså eftertraktade. Bratt et al (2013) menar att Sverige besitter statligt expertorgan (Upphandlingsmyndigheten) som ger det stöd som de upphandlande myndigheterna efterfrågar, men att kunskapen allt för sällan når ut till upphandlarna. Detta indikerar på att om kommunpolitikerna skulle tillsätta tillräckliga resurser hos upphandlingsenheten hos kommunen kan detta underlätta kompetensutveckling och därmed kan Upphandlingsmyndighetens stöd användas med effektivt. Förvisso är den hänvisade studien en äldre studie, och som det har visat sig i intervjun med Upphandlingsmyndigheten så är deras nästa steg att nå ut till upphandlare med det stöd de utvecklat. Däremot indikerar resultatet att *nätverk för cirkulär upphandling* är de ställen där kunskapen verkar spridas mest effektivt, där upphandlare eller hållbarhetsstrateger kan dela med sig av sina erfarenheter. Kan Upphandlingsmyndigheten nå ut till nätverken med de verktyg de tagit fram, så kan det bidra till en större spridning. Nätverk är viktigt för att kommunerna ska kunna dela med sig av sin erfarenhet. Även om kommunerna i denna studie har goda förutsättningar till att ta fram strategier för cirkulär offentlig upphandling, eftersom de besitter god kompetens, så är det viktigt att agera solidariskt i frågan. Det handlar inte bara om kompetensutveckling och dialog inom den egna kommunen. För att få ett

fullskaligt arbete där fler kommuner har möjlighet att ställa cirkulära krav i sina upphandlingar så måste de framgångsrika kommunerna ta täten och visa vägen för de som inte har samma förutsättningar. Respondenten från IVL Svenska Miljöinstitutet menar att hos större kommuner så finns fler kompetenser som kan arbeta tillsammans för att utveckla strategier. Hos mindre kommuner är det oftast bara en person som ska besitta all kompetens inom alla områden, tusentals olika produkter och samtidigt juridiken, vilket gör det svårt att ta in nya strategier för att upphandla cirkulärt.

Leverantörerna och producenterna har även de en viktig roll i omställningen till cirkulär offentlig upphandling. Som resultatet visar finns en vilja bland dessa att producera och leverera cirkulärt material, men även att det ibland är leverantörerna som driver på frågan hos den upphandlande myndigheten. Däremot indikerar resultatet att marknaden inte är helt redo för att leverera cirkulärt material vilket beror på att omställningen till produktion av cirkulär produkter tar lång tid.

“Marknaden kanske inte är mogen att producera, men jag tror att dom är redo att ha en utvecklingsdialog”

Planeringsledare, Göteborgs stad

Det kan bero på det som nämnts tidigare, att den cirkulära ekonomin inte ännu är norm, vilket gör att marknaden för cirkulära produkter² inte utvecklas (Larsson, 2017). Att tidigt i processen utföra en marknadsdialog kan vara ett bra sätt att förbereda leverantörer på vilka krav som kan komma att ställas. Parikka-Alhola (2006) som redan då menade att eftersom det inte finns något lagligt stöd som driver på återbruk och återvinning så är efterfrågan från beställare en viktig drivkraft eftersom det kan driva på producenten att använda sig av cirkulärt material. Argumentet kan likväl appliceras i nutid eftersom det än idag inte finns någon lagstiftning som driver på cirkulär offentlig upphandling. Å andra sidan är bristen på resurser ett hinder även i det fallet. Att utföra marknadsdialoger och förbereda en cirkulär upphandling kan pressa producenter och leverantörer till en omställning, men det tar tid och kräver mycket resurser som kommunerna många gånger saknar. En annan viktig roll som leverantörerna kan axla är att mäta cirkularitet. Att mäta cirkularitet tas upp av bland annat Lindeberg et al (2020) och Bijl de Vroe et al (2018) som en viktig men vanskelig strategi för cirkulär offentlig upphandling. De menar att det är viktigt för att redogöra för vad som faktiskt räknas som cirkulärt och med det tydliggöra förväntningarna på produkten. Samtidigt så måste leverantörerna kunna redovisa cirkulariteten i produkten, till exempel hur många procent som är återvunnet material, vilket ofta saknas i cirkulära upphandlingar idag.

² Cirkulära produkter är en benämning av produkter som upphandlas i en upphandling där cirkulära krav ställs. En produkt är sällan helt cirkulär, utan mer eller mindre.

Intervjuerna indikerar att det finns ett gott engagemang bland leverantörerna att leverera cirkulära produkter, i detta fall kan de få en betydande roll i att mäta cirkularitet. Bratt et al (2013) har en annan bild av detta där de upphandlande organisationerna upplevde att leverantörerna saknade kunskap och att detta satte hinder för marknaden av cirkulära produkter. Resultatet från denna studie har visat att kompetensen till viss del finns där, att leverantörerna har kunskapen, men att de inte är redo att producera. Det indikerar att marknaden faktiskt har utvecklats sedan 2013 och att leverantörerna har god möjlighet att snart börja leverera cirkulärt material, med hjälp av kunskapsutvecklingen. Dock måste mer storskaliga satsningar på högre nivå för att få igång den cirkulära ekonomin utvecklas.

Arbetet måste bedrivas i samverkan

Det har blivit tydligt genom både resultatet och analysen att samverkan är den faktor som är återkommande. Intervjuerna, tillsammans med tidigare forskning och andra studier visar att samarbete är grundläggande och gäller både internt och externt, samtliga berörda måste ingå i en dialog och utveckla kunskap och engagemang i frågan. Att utveckla strategier för cirkulär offentlig upphandling kräver tid och resurser vilket kan underlättas om alla är delaktiga i utvecklingen. Bland annat menar Alhola et al (2019) att vikten av utökad dialog och samarbete med samtliga aktörer inblandade i en upphandling, och att detta kan berikas av kompetensutveckling. De menar att om en upphandlande organisation besitter dessa kvalitéer om kompetens och dialog så är de förmodligen framgångsrika. Denna studie har resultat som instämmer med dessa argument till stor del, däremot indikerar den även att det finns fler viktiga faktorer. En kommun kan besitta den expertkompetens som krävs och samtidigt ha det samarbete som krävs för att genomföra cirkulära offentliga upphandlingar, men om det inte finns stöd för det på en högre nivå, både den lokala och nationella politiken, så kommer kommunen att arbeta i motvind. Mycket av den forskning som finns tillgänglig diskuterar ungefär samma faktorer, att problemen måste lösas internt med kunskap och bättre strategier. Denna studie menar att arbetet kan förbättras ytterligare om politikerna prioriterar bättre, och att kompetensutvecklingen kanske även bör implementeras hos politikerna. Ökad förståelse för varför man måste ställa cirkulära krav kan inte bara implementeras inom den upphandlande myndigheten, utan även hos de som tillsätter resurser och stöd. Att utveckla en kommun handlar inte om att utveckla metoder endast internt inom en verksamhet, utan att underlätta möjligheterna för externa aktörer att bidra till arbetet för utveckling.

Diskussion

Resultatdiskussion

Resultaten av denna studie liknar på många sätt det forskning kommit fram till tidigare. Till exempel har Uttam., et al, (2014); Alhola., et al, (2018); Kristensen., et al, (2020) kommit fram till att kunskapsutveckling och ökad dialog är en central del i utvecklingen av cirkulär offentlig upphandling, vilket även är en central del i den här studien. Även Lindeberg et al (2020) menar att de upphandlande myndigheterna upplever att inkludering av cirkulära krav var resurskrävande, och att leverantörer avstår från att delta i en upphandling. Det finns däremot ett resultat som skiljer sig, dessa listas nedan.

- Den tidigare forskningen har generellt fokuserat på vilka interna metoder hos upphandlingsenheten som måste till för att upphandla cirkulärt och vilka brister som finns hos kommunerna. Denna studie indikerar att det finns flera faktorer som måste till för att arbetet ska ske fullskaligt. Den viktigaste slutsatsen av detta är kommunpolitikernas engagemang för att öka andelen resurser till ändamålet. Enligt teorin är det av stor vikt att samtliga faktorer samverkar, alltså spelar det ingen roll hur väl utarbetade metoder det finns för cirkulär offentlig upphandling så länge inte resterande faktorer förbättras.
- De kommuner som studerats har redan de förmågor som krävs internt för att utveckla strategier för cirkulär offentlig upphandling, men saknar i stor utsträckning resurser för att verkställa dessa. Således har projekt som Cirkulära Skåne och Cirkulär upphandling i praktiken en viktig roll att bidra med verktyg och kunskap som kommunerna annars inte har resurser att införskaffa.
- Även om det finns en sweet spot för cirkulär offentlig upphandling så hindras utvecklingen av den till följd av den linjära ekonomin som råder idag.

Vidare har Flanderns guide för cirkulär upphandling många handfasta tips för hur organisationer kan implementera strategier för cirkulär upphandling. Denna har bland annat används i svensk kontext där guiden användes för att hjälpa upphandlande myndigheter att testa cirkulär upphandling. Få av deltagarna kom till fasen att faktiskt

genomgå en upphandlingsprocess utan fokuserade på de förberedande faserna med hjälp av guiden (Lindeberg et al, 2020). Projektet är nu i sin andra fas och det går inte att avgöra vad det kommer att få för utfall än. Likt det projektet har även Cirkulära Skåne drivit ett projekt för att främja samverkan mellan leverantörer av cirkulära produkter och upphandlande myndigheter. Projektet är i sin andra fas (hutsåne, uå). Båda projekten indikerar att cirkulär upphandling tar tid, som uttalat i tidigare kapitel är det inget som görs bara på ett år utan kräver tålamod. Att de flesta upphandlande myndigheter fortfarande är i förberedningsfasen av cirkulär upphandling, som också visat sig av intervjuerna, kan ha stor påverkan på resultatet av denna studie. Det förekom vissa svårigheter att få konkreta svar på vilka metoder som fungerar, och vad aktörerna behöver för att upphandla cirkulärt vilket med största sannolikhet beror på att få faktiskt har genomfört cirkulära upphandlingar i den utsträckning att de kan avgöra vad som fungerar och inte. Det kan således vara problematiskt att studera ett ämne som det ännu inte finns några konkreta svar för.

För att få fram metoder som fungerar för cirkulär offentlig upphandling så krävs en satsning på kompetensutveckling, och studien visar att det krävs att samtliga aktörer i upphandlingsprocessen utvecklar sin kompetens. Hos kommunerna som studerats finns specialistkompetens med fördel för kompetensutveckling hos andra aktörer. Att föra dialog inom upphandlingsenheten och med leverantörer har skapat samarbete och bättre förståelse för varför cirkulär upphandling är viktigt. Specialistkompetensen ingår även ofta i regionala nätverk där de delar med sig av sina erfarenheter kring cirkulär upphandling. Det är tydligt att kompetensutvecklingen, som cirkulär offentlig upphandling är så beroende av, i regel drivs av enskilda individer som engagerar sig i att samla och sprida kunskap. Det går att argumentera för att det ingår i deras arbetsuppgifter, å andra sidan kan kunskapen utvecklas i större utsträckning om aktörer var engagerade i större utsträckning. Ett större samarbete mellan kommuner är ett alternativ för ökad kunskapsutveckling, där Umeå visar ett gott exempel för de positiva effekterna av att verka som centralkommun. Kan samtliga aktörer i upphandlingsprocessen ingå i ett nätverk för cirkulär upphandling så kan mer kunskap spridas.

Studien visar hur en sweet spot för cirkulär upphandling kan se ut. Ett flertal faktorer som måste samverka har identifierats baserat på hur framgångsrika kommuner arbetar, tidigare forskning, samt intervjuer med experter. Det har däremot framkommit att det finns faktorer som hindrar en sweet spot. Cirkulär upphandling är i regel kostsamt och kommer att fortsätta vara kostsamt fram till det att cirkulär ekonomi blir norm i samhället (Larsson, 2017). En del av problematiken med den långsamma omställningen till cirkulär ekonomi är de lagar som idag stödjer linjära produkter. Det

behövs således en utveckling av nya lagar som förhindrar framtagandet av linjära produkter, och istället är utformade till fördel av cirkulära produkter. Att döma av studien så är denna omställning ingen quick-fix eftersom trendutveckling av flera anledningar tar tid. Detta leder till att hur mycket kommunerna än arbetar för att utveckla strategier för cirkulär offentlig upphandling, och hur mycket synergi det än finns i en sweet spot, så ligger ansvaret i slutändan hos politikerna. Det gäller både de lokala och nationella politikerna. De nationella politikernas ansvar är att underlätta utveckling av teknisk utveckling för cirkulär ekonomi för att kunna producera cirkulära produkter, samt utveckla lagar som stödjer cirkulära produkter istället för linjära. Likväl är det de lokala politikernas ansvar att fördela resurser som på ett fördelaktigt sätt kan underlätta cirkulär offentlig upphandling i kommunerna genom att prioritera miljö framför pris.

Framtida forskning

För att upphandling framgångsrikt ska bli ett verktyg för cirkulär ekonomi så är det av hög relevans att fortsätta studera hur strategier för detta kan utvecklas. Denna studie indikerar att drivkraften för cirkulär offentlig upphandling inte bara ligger i hur upphandlingsenheten arbetar internt, utan påvisar den viktiga roll som leverantörer och politiker har i frågan. Att arbetet ser olika ut, trots samma förutsättningar med tillgång till specialistkompetens, indikerar på att det politiska engagemanget ser olika ut hos kommunerna som påverkar huruvida de har tillgång till ändamålsenliga resurser. Denna studie omfattar inte det politiska styret hos kommunerna i fråga, vilket vore av intresse att undersöka i framtida studier. Det politiska engagemanget påverkar möjligheterna för upphandlingsenheten att utveckla strategier för cirkulär offentlig upphandling och väcker frågor kring hur politikerna ställer sig i frågan. Det är lätt att peka ut politiken som problemet, men hur arbetar politikerna egentligen och hur vill de utveckla möjligheterna till att implementera strategier för cirkulär offentlig upphandling? Är vissa partier mer engagerade än andra? Vidare forskning i ämnet kan bidra till en bättre förståelse för hur de olika partierna prioriterar, och om problemet verkligen är deras bristande engagemang.

Det har även framkommit genom studien att leverantörerna har en viktig roll och att deras kompetensutveckling och engagemang är lika viktigt som personerna på upphandlingsenheten. Att djupare undersöka deras perspektiv hade således varit av stor vikt för framtida forskning. Detta kan göras genom intervjuer med leverantörer med syfte att undersöka hur kompetensen ser ut idag och om marknaden är redo att leverera cirkulära produkter av olika slag. Varken leverantörer eller politiker har fått ta plats i

denna studie för att ge sitt perspektiv på situationen, vilket de generellt sett inte har i tidigare forskning heller. En större studie, så som en avhandling hade kunnat omfatta samtliga av dessa områden för att ta fram en mer fullskalig bild av cirkulär offentlig upphandling.

Denna studie omfattar till viss del, utan att gå in djupare på problematiken med att cirkulär ekonomi inte är norm i dagens samhälle och hur detta påverkar kommunernas implementering av strategier för cirkulär offentlig upphandling. En djupare analys av den cirkulära ekonomins hinder i relation till cirkulär upphandling hade således varit av relevans för framtida forskning.

Metoddiskussion

Av resultatet att utläsa hade det varit vidare intressant att även intervjua upphandlare för att få deras perspektiv. Intervjuerna indikerar att det kan finnas meningsskiljaktigheter mellan upphandlare och hållbarhetsstrateger, och att de sistnämnda ibland finner svårigheter att få igenom sina förslag. Upphandlare har en viktig roll eftersom det är dessa personer som faktiskt genomför upphandlingarna, med stöd av hållbarhetsstrateger i den mån det finns möjlighet. Hade dessa fått komma till tal så hade resultatet förmodligen fått mer djup. Det kan emellertid vara så att intervjuer med upphandlare hade komplicerat resultatet. Syftet med studien var inte att undersöka vilka svårigheter upphandlarna stöter på när hållbarhetsstrategen vill inkludera cirkulära krav i ett avtal, utan snarare efterfrågades perspektivet från specialistkompetens eftersom detta kan ge en större bild av situationen med cirkulär offentlig upphandling. Intervjuer med upphandlare hade dock kunnat förstärka den bilden.

I den etiska reflektionen nämns det att endast vissa av respondenterna har varit anonyma vilket inte är normativt rätt i en intervjustudie. Eftersom respondenterna gav sitt medgivande till att deras namn används i studien så är detta nödvändigtvis inte ett problem. Det blev snarare mer problematiskt hur deras namn skulle användas i analysen vid referering. Att personerna benämns vid namn i metodkapitlet men sedan benämns vid titel i analysen kan istället ses som opersonligt, vilket emellertid ansågs vara nödvändigt då läsaren får lättare förståelse för vem citatet tillhör, än om citatet refererats till vid namn.

Slutsats

Studien har utgått från att svara på två frågeställningar. Syftet var att först ta reda på hur de utvalda kommunerna arbetar med cirkulär offentlig upphandling genom att intervjua personer med specialistkompetens och andra relevanta personer på respektive kommun. Sedan användes det teoretiska ramverket för att identifiera kommunernas lokala förutsättningar, vision, samt interna och externa resurser och förmågor och för att identifiera likheter och skillnader hos kommunerna. Detta för att sedan, med hjälp av tidigare forskning och rapporter, diskutera resultatet för att se om det finns en gemensam sweet spot för vilka faktorer som är bidragande för ett framgångsrikt arbete med cirkulär offentlig upphandling.

Studien visade att, även om kommunerna har ungefär samma *förutsättningar* att arbeta med cirkulär offentlig upphandling så har de kommit relativt olika långt i att implementera strategier för detta. Vissa kommuner har uttalade strategier för cirkulär offentlig upphandling och har genomfört ett flertal, andra har testat och lyckats och arbetar nu med att ta fram strategier för detta, och vissa har testat men inte lyckats och försöker nu utveckla sitt arbete och hitta nya arbetsmetoder. Samtliga kommuner har mer eller mindre utvecklade *visioner* för cirkulär offentlig upphandling, vissa har specifika visioner för cirkulär ekonomi och vissa för hållbarhet i stort där de vill inkludera offentlig upphandling. De *interna resurserna och förmågorna* skiljer sig åt och följande kategorier har identifierats som en viktig drivkraft:

Kommunpolitikerna

Huruvida politikerna är engagerade i frågan varierar mellan kommunerna. Till exempel finns ett gott engagemang i Umeå och Göteborg vilket påverkar deras möjligheter att utveckla sitt arbete med cirkulär offentlig upphandling positivt. Andra kommuner där politikerna inte är lika engagerade är arbetet beroende av engagemang inom organisationen eller av individer. Styrdokument är ett viktigt incitament för utvecklingen av cirkulär offentlig upphandling och kräver politikernas engagemang.

Kunskap & Samarbete

Kunskap främjas av samarbete. Samtliga kommuner i studien har fördelen att ta del av specialistkompetens på upphandlingsenheten vilket ger dem försprång i arbetet med cirkulär offentlig upphandling. De har en viktig roll i att sprida kunskap inom organisationen för bättre samverkan - alla måste vara med på bollen.

Strategiskt Arbete

Att arbeta med cirkulär offentlig upphandling är nytt och kommunerna har ännu inte utvecklat handfasta strategier för hur de ska arbeta med det. Däremot har följande varit viktigt för att komma igång: (i) att vara ute i god tid och utveckla marknadsdialog för att förbereda marknaden och se vilka möjligheter som finns, (ii) testa sig fram för att se vad som fungerar.

De *externa resurser och förmågor* som identifierades i resultatet var dels samarbete utanför kommungränserna genom nätverk för att lära av varandra, och dels vikten av externa organisationer som ger stöd till upphandlande organisationer att testa cirkulär upphandling. Det interna arbete som sker lägger grunden för det externa engagemanget.

Samtliga faktorer resulterade i en gemensam *sweet spot* för hur en kommun kan arbeta framgångsrikt med cirkulär offentlig upphandling, vilka är följande: (i) om kommunen sedan tidigare har goda strategier för hållbarhet och miljö har de goda förutsättningar att utveckla visioner och strategier för cirkulär offentlig upphandling, (ii) mål och visioner är grundläggande för framtagandet av strategier vilket är beroende av det politiska engagemanget som visar sig i kommunens styrdokument, (iii) intern kunskap och engagemang driver arbetet framåt genom kunskapsutveckling och förståelse för varför cirkulär upphandling är viktigt, (iv) externt stöd utvecklar kunskap. Exempel på gott stöd är upphandlingsprojekt och nätverk, (v) arbetet måste bedrivas i samverkan mellan samtliga aktörer i upphandlingsprocessen, och kan inte enbart drivas på av eldsjälarna. En analys av detta indikerar att samtliga faktorer är beroende av varandra för att en kommun fullskaligt ska kunna arbeta med cirkulär offentlig upphandling. Deras förutsättningar, så som tidigare arbete med hållbarhet, lägger grunden för vilka visionen som tas fram och hur kommunen arbetar. De interna resurser och förmågor som kommunen har baseras på det politiska engagemanget som till stor del visar sig i kommunens styrdokument och i visionerna, men också i hur mycket resurser som avsätts för ämnet. Externa resurser och förmågor i form av nätverk och stöd från organisationer kan bidra till en ökad kunskap internt och därmed driva på utvecklingen av strategier. Även leverantörer och producenter är viktiga externa aktörer eftersom de bestämmer vad som finns tillgängligt på marknaden. Detta påvisar vikten av att

samarbeta och föra dialog med samtliga aktörer. I dagsläget finns det emellertid hinder för en sweet spot, även om kommunerna försöker att upphandla cirkulärt så går utvecklingen långsam. Detta beror huvudsakligen på två saker (i) cirkulära produkter i regel är mer kostsamma än linjära, vilket hindrar cirkulär offentlig upphandling att bli norm, (ii) kommunpolitikerna prioriterar inte miljö framför pris vilket resulterar i färre resurser för cirkulär offentlig upphandling.

Referenser

- Aktuell Hållbarhet (2020) Kommunrankning 2020. [Hela listan - Alla 290 kommuner rankade - Aktuell hållbarhet kommunrankning \(miljobarometern.se\)](#)
- Alhola, K., Ryding, S. O., Salmenperä, H., & Busch, N. J. (2019). Exploiting the potential of public procurement: Opportunities for circular economy. *Journal of Industrial Ecology*, 23(1), 96-109.
- ALLEA - All European Academies (2018). *Den Europeiska Kodexen för Forskningens Integritet*.
[SW_ALLEA_Den_europeiska_kodexen_för_forskningens_integritet_digital_FINAL.pdf \(vr.se\)](#)
- Bijl de Vroe, D., Croon, G., & van Oppen, Cécile. (2018). *Circular procurement in eight steps*. Copper 8.
- Björklund, M., & Gustafsson, S. (2015). Toward sustainability with the coordinated freight distribution of municipal goods. *Journal of Cleaner Production*, 98, 194-204.
- Bratt, C., Hallstedt, S., Robèrt, K. H., Broman, G., & Oldmark, J. (2013). Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective. *Journal of Cleaner Production*, 52, 309-316.
- Broman, G. I., & Robèrt, K. H. (2017). A framework for strategic sustainable development. *Journal of Cleaner Production*, 140, 17-31.
- Christiansson, A., Einebrant, E., Högdin, K., Peedu, K., Thornéus, J., & Wqvist, W. (2020) Slutrapport expertgrupp Upphandling. Delegationen för cirkulär ekonomi. [Dokument Delegationen för cirkulär ekonomi \(delegationcirkularekonomi.se\)](#)
- Delegationen för cirkulär ekonomi (2021) Expertgrupper. <https://www.delegationcirkularekonomi.se/om-oss/expertgrupper>
- Doherty, A., Bern, AB., Hammargren, G., Morild, K. & Pyk, L. (2019) Statistik om offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten & Konkurrensverket. [Statistik om offentlig upphandling 2019 \(upphandlingsmyndigheten.se\)](#)

Europeiska Kommissionen (2020). MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN: Resiliens för råvaror av avgörande betydelse: Att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet. COM(2020) 474.

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42849/attachments/2/translations/en/renditions/native>

Finansdepartementet (2016). *Nationella Upphandlingsstrategin*. Regeringskansliet. [Nationella upphandlingsstrategin \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/uppdrag/2016/04/nationella-upphandlingsstrategin)

Fjertorp, J., Mattisson, O., & Thomasson, A. (2013). Kommunala tillväxtstrategier: Mobilisering av aktörer och resurser. *Nationella kommunforskningsprogrammet*, 24.

Kazancoglu, I., Sagnak, M., Kumar Mangla, S., & Kazancoglu, Y. (2021). Circular economy and the policy: A framework for improving the corporate environmental management in supply chains. *Business Strategy and the Environment*, 30(1), 590-608

Konkurrensverket (2020) *Upphandlingsreglerna - en introduktion*. [upp-handlings-reglerna--en-introduktion.pdf \(konkurrensverket.se\)](https://www.konkurrensverket.se/uppdrag/2020/04/upp-handlings-reglerna--en-introduktion.pdf)

Kristensen, H. S., Mosgaard, M. A., & Remmen, A. (2020). Circular public procurement practices in Danish municipalities. *Journal of Cleaner Production*, 281, 124962.

Larsson, M. (2017) *Affärsmodeller för cirkulär ekonomi*. IUC Syd.

Lindeberg, K., Losman, M. & Ryding, SO. (2020) Slutrapport för projekt: Cirkulär Upphandling i Praktiken. IVL Svenska Miljöinstitutet.

Miljödepartementet (2020). *Cirkulär ekonomi - Strategi för omställningen för Sverige*. Regeringskansliet. [200814_ce_webb.pdf \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/uppdrag/2020/04/200814-ce-webb.pdf)

Palm, J., & Backman, F. (2017). Public procurement of electric vehicles as a way to support a market: examples from Sweden. *International Journal of Electric and Hybrid Vehicles*, 9(3), 253-268.

Ragn-Sells. (Juni 2019). *Kommunkartläggning 2019: Mycket få kommuner upphandlar återvunnet*. [Pressrum \(ragnsells.se\)](https://www.ragnsells.se/pressrum).

Ragn-Sells. (Juli 2020). *Ragn-Sells vill att kommuner upphandlar återvunnet*. [Ragn-Sells vill att kommuner upphandlar återvunnet](https://www.ragnsells.se/pressrum)

Sveriges kommuner och landsting (2017). *Kommungruppsindelning 2017 – Omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning*. [7585-455-7.pdf \(skr.se\)](#)

Umeåregionen (uå). *Alla kommuner ska känna sig som vinnare vid upphandling*. [Upphandling - Umearegionen](#)

Upphandlingsmyndigheten. (2019). *Offentlig upphandling för minskad miljöpåverkan*. [Offentlig upphandling för minskad klimatpåverkan | Upphandlingsmyndigheten](#)

Upphandlingsmyndigheten (uå 1). *Hitta hållbarhetskriterier*. [Hitta hållbarhetskriterier | Upphandlingsmyndigheten](#)

Upphandlingsmyndigheten (uå 3). *Regeringsuppdrag*. [Regeringsuppdrag | Upphandlingsmyndigheten](#)

Upphandlingsmyndigheten (uå 2). *Upphandling för att främja cirkulär ekonomi*. [Upphandling för att främja cirkulär ekonomi | Upphandlingsmyndigheten](#)

Uppsala Kommun (2017). *Policy för Hållbar Utveckling*. [policy-for-hallbar-utveckling.pdf \(uppsala.se\)](#)

Uttam, K., Balfors, B., & Faith-Ell, C. (2014). Green public procurement (GPP) of construction and building materials. In *Eco-Efficient Construction and Building Materials* (pp. 166-195). Woodhead Publishing.

Uttam, K., & Roos, C. L. L. (2015). Competitive dialogue procedure for sustainable public procurement. *Journal of Cleaner Production*, 86, 403-416.

Bilagor

Intervjuguide

Intervjuerna anpassades utefter intervjuernas gång och formulerades därefter. Alla frågor har inte ställts till alla respondenter. Följdfrågor har ställts till samtliga respondenter och har varierat mellan intervjuerna.

Kommuner

“Vad innebär cirkulär upphandling för dig/er?”

“Hur långt har ni kommit i en cirkulär upphandling?”

“Vilka strategier har ni tillämpat i cirkulära upphandlingar?”

“Hur ser visionen ut för cirkulär upphandling?”

“Hur ser det politiska engagemanget ut inom kommunen?”

“Hur ser engagemanget ut inom upphandlingsenheten och bland leverantörerna?”

Expertpersoner

“Vad innebär cirkulär upphandling för er?”

“Hur ser strategierna ut hos de kommuner som prövar cirkulär upphandling?”

“Vilka strategier tycker du bör tillämpas internt och externt?”

“Vilka stödfunktioner finns det idag för cirkulär upphandling?”

“Vad ser ni att kommunerna behöver för stöd?”

“Hur ser ett framgångsrikt arbete med cirkulär upphandling ut?”

Tack!

Ett hjärtligt tack till Helena Nilsson på Hållbar Utveckling Skåne som tog sig tid att stötta och vägleda mig genom arbetets gång, en stor inspirations – och kunskapskälla!

Även ett stort tack till mina praktikhandledare Pär Larshans och Lars Nybom på Ragn-Sells som bidragit till det stora intresset för cirkulär upphandling.

Tack till Niklas Vareman som gett god handledning genom studiens gång.