

Hållbar upphandling i kommuner

Summering av utvärderingar av arbete
med hållbar upphandling i Gävle,
Helsingborg, Härryda, Strängnäs,
Södertörn, Uddevalla, Vallentuna, Växjö
och Örebro

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning..... | 3 |
| Syfte | 5 |
| Hållbar upphandling..... | 5 |
| Metod..... | 5 |
| Kort om ISO 20400 Hållbar upphandling | 6 |
| Generella slutsatser | 7 |
| Utmaningar i hållbar upphandling | 9 |
| Att omsätta ambitioner och hållbarhetsmål i upphandling..... | 9 |
| Kompetens i hållbarhetsfrågor | 9 |
| Resurser | 9 |
| Uppföljning..... | 9 |
| Utvecklingsmöjligheter | 10 |
| Tydlig målstyrning – koppla ihop mål, strategi och upphandling | 10 |
| Ansvarsfördelning | 10 |
| Kompetensutveckling..... | 10 |
| Intern kompetens..... | 10 |
| Expertkunskap och omvärldsbevakning..... | 11 |
| Marknads- och behovsanalys..... | 11 |
| Verktyg för upphandlaren..... | 11 |
| Goda exempel | 11 |

Sammanfattning

Denna rapport har sammanställt resultatet av utvärderade kommuners arbete med hållbar upphandling med utgångspunkt i den vägledande standarden ISO 20400 Hållbar upphandling. I rapporten sammanfattas metoden som använts för granskningarna, generella slutsatser, gemensamma utmaningar, förbättringsmöjligheter och goda exempel på metoder för hållbar upphandling.

Betydelsen av upphandling som drivkraft för att uppnå hållbarhetsmål betonas mer och mer samtidigt som både hållbarhetsfrågan och upphandling lyfts till en mer strategisk nivå i företag och myndigheter. Ett exempel är regeringens nationella upphandlingsstrategi och i den nationella handlingsplanen för FN:s hållbarhetsmål Agenda 2030¹. I båda dessa initiativ lyfts upphandling som ett centralt verktyg för att nå samhällliga mål. Uppdateringen av Lagen om offentlig upphandling (LOU) för några år sedan har också tydliggjort möjligheterna att ställa hållbarhetskrav och gjort det obligatoriskt i vissa fall att ställa arbetsrättsliga villkor vid upphandling. Sammantaget så ställer detta krav på kommunerna att både utforma sina organisationer och styrning till dessa omständigheter och att möjliggöra för upphandlarna att ta en mer strategisk och bredare roll i verksamheten.

För varje enskild kommun genomfördes utvärderingarna via en kartläggning av deras arbete med hållbar upphandling dels via granskning av relevanta styrdokument och dels via intervjuer med nyckelpersoner inom kommunerna. En av granskningarna genomfördes av Upphandling Södertörn, en gemensam upphandlingsorganisation för två kommuner. Granskningarna genomfördes tillsammans med kommunerna för att på bästa sätt identifiera relevanta dokument och nyckelpersoner. Sju av granskningarna genomfördes av Goodpoint och två genomfördes av Yggdrasil, alla på uppdrag av SKL Kommentus Inköpscentral. Att ta i beaktande för de generella slutsatserna är att de kommuner som valt att genomföra en utvärdering och som ingår i detta underlag sannolikt har kommit relativt sett långt i arbetet med hållbar upphandling.

Rapporten innehåller gemensamma utmaningar, identifierade generella utvecklingsmöjligheter och ett urval av goda exempel på metoder och initiativ från utvärderingarna.

Alla kommunerna har visat engagemang och långsiktiga mål för en hållbar utveckling. Hållbarhetsfrågan är också, i olika grad, integrerad i kommunernas strategier och styrning för upphandling, men har också generellt en stor potential att bidra än mer till kommunernas hållbarhetsambitioner. Flera av kommunerna som redan har etablerade miljöprogram befinner sig i en övergångsperiod för att istället omforma dem till hållbarhetsprogram där miljö, sociala och ekonomiska frågor inkluderas. Agenda 2030 fungerar ofta som utgångspunkt för analys, strategiutveckling och kommunikationsinsatser.

Vid intervjuerna i utvärderingarna framträder en bild av att det personliga engagemanget är viktigt för att driva utvecklingen och att många upphandlare och andra medarbetare tar ett personligt ansvar för hållbar upphandling. En annan övergripande slutsats är att upphandling som verktyg för hållbarhetsarbetet har potential att bidra

¹ Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020, Regeringskansliet

ännu mer till kommunernas hållbarhetsambitioner, genom mer utvecklade krav inom fler hållbarhetsområden, effektivare processer och metoder och genom ökad uppföljning och erfarenhetsåterföring. En svårighet som identifierats är att lyckas omsätta kommunernas policys och långsiktiga mål i de enskilda upphandlingarna och att prioritera och väga olika aspekter mot varandra som funktion, kostnad, miljöaspekter och risker. Även att möta behovet av resurser och kompetens inom är avgörande för att en organisation ska lyckas med hållbar upphandling. En nyckel är att känna till och förstå kommunens långsiktiga mål och få stöd att bryta ner dessa till en hanterbar nivå. Helhetssyn, systemtänk och samverkan är viktiga ledord i fortsatt utveckling av hållbar upphandling.

Syfte

Med denna rapport sammanställs resultatet från nio utvärderingar av arbetet med hållbar upphandling i kommuner. Rapporten sammanfattar resultaten genom att identifiera gemensamma nämnare och goda exempel. Konsulterna Goodpoint och Yggdrasil har på uppdrag av varje enskild kommun, via ett ramavtal med SKL Kommentus Inköpscentral (SKI), utvärderat hur kommunerna arbetar med hållbar upphandling med utgångspunkt i den vägledande standarden ISO 20400. Syftet var att ge kommunerna en genomlysning av deras arbete med hållbar upphandling för att ge underlag till förbättringsarbete. I denna rapport sammanställs resultatet övergripande i form av gemensamma utmaningar, förbättringsmöjligheter och goda exempel på metoder för hållbar upphandling.

Hållbar upphandling

Betydelsen av upphandling som drivkraft för att uppnå hållbarhetsmål betonas mer och mer samtidigt som både hållbarhetsfrågan och upphandling lyfts till en mer strategisk nivå i företag och myndigheter. Ett exempel är regeringens nationella upphandlingsstrategi som innehåller struktur för hur upphandlande myndigheter kan arbeta för att utveckla sitt strategiska arbete med offentliga inköp. Den nationella upphandlingsstrategin innehåller sju inriktningsmål som syftar till att lyfta det offentliga inköpet till en strategisk nivå. De sjätte och sjunde inriktningsmålen berör direkt hållbar upphandling:

- En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling.
- Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle

I förslaget till nationell handlingsplan för FN:s hållbarhetsmål Agenda 2030² lyfts också upphandling som ett centralt verktyg för att nå samhälleliga mål. Uppdateringen av Lagen om offentlig upphandling (LOU) för några år sedan har också tydliggjort möjligheterna att ställa hållbarhetskrav och gjort det obligatoriskt i vissa fall att ställa arbetsrättsliga villkor vid upphandling. Det är också vanligt att verksamhet som tidigare låg inom offentlig verksamhet istället handlas upp, så som vård och omsorg, städ- och servicetjänster eller avfallshantering. Sammantaget så ställer detta krav på kommunerna att både utforma sina organisationer och styrning till dessa omständigheter och att möjliggöra för upphandlarna att ta en mer strategisk och bredare roll i verksamheten.

Metod

Totalt baseras denna rapport på nio utvärderingar av hållbar upphandling i tio kommuner. Sju utvärderingar genomfördes av Goodpoint under hösten 2018 och våren 2019. För varje kommun kartlagdes deras arbete med hållbar upphandling baserat på styrdokument och intervjuer med nyckelpersoner inom kommunerna. Relevanta dokument och nyckelpersoner identifierades tillsammans med kommunerna och materialet låg till grunden för bedömningarna av hur väl kommunernas arbetsätt lever

² Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020, Regeringskansliet

upp till den vägledande standarden ISO 20400. Inom denna rapport inkluderas även två utvärderingar utförda av Yggdrasil Miljömanagement AB på uppdrag av SKI. Metoden för Yggdrasils två utvärderingar var lika de som Goodpoint utförde med undantaget att enbart kapitel 7 i ISO 20400 granskades, medan Goodpoint granskade kapitel 5, 6 och 7 i den vägledande standarden.

Kommunerna som har genomfört en utvärdering är:

- Gävle
- Helsingborg
- Härryda
- Strängnäs
- Upphandling Södertörn (Hanninge och Nynäshamn)
- Uddevalla
- Vallentuna
- Växjö
- Örebro

Kort om ISO 20400 Hållbar upphandling

Hållbar upphandling är upphandling som har mesta möjliga positiva miljömässiga, sociala och ekonomiska påverkan under hela livscykeln och som strävar efter att minimera negativa konsekvenser. Det är ett kraftfullt instrument för alla organisationer som vill agera på ett ansvarsfullt sätt, bidra till en hållbar utveckling och till att uppnå FN:s globala mål för hållbar utveckling Agenda 2030. Hållbar upphandling utgör även en möjlighet att ge mervärde till organisationen genom förbättrad produktivitet, bedöma värde och prestanda, möjliggöra kommunikation mellan köpare, leverantörer och intressenter, samt genom att uppmuntra innovation.

Den vägledande standarden *ISO 20400 Hållbar upphandling – Vägledning* är tillämplig för alla organisationer, offentliga och privata, oavsett storlek eller geografiskt läge. Standarden gavs ut i sin första version 2017. Det är en vägledande (ej certifierbar) standard för att hjälpa organisationer att uppfylla sitt hållbarhetsansvar genom att ge förståelse för: (1) vad hållbar upphandling är, (2) vad hållbarhetspåverkan och överväganden är i förhållanden till olika aspekter av upphandlingsaktiviteter – såsom policy, strategi, organisation och process – samt (3) hur hållbar upphandling genomförs. Implementeringen av standarden bör ta hänsyn till det särskilda sammanhanget och egenskaperna hos varje organisation genom att anpassa tillämpningen av begreppen. Många avsnitt i standarden för hållbar upphandling som vägleder kring transparens, utvärdering av anbud, sekretess och avtalsvillkor omhändertas redan inom ramen för LOU:s regelverk.

Standarden inleds med en beskrivning av de termer och definitioner som nyttjas i standarden (kap 4) för att sedan ge en överblick över hållbar upphandling. Här beskrivs de viktigaste principerna och de sju huvudområdena inom hållbar upphandling och motiven för att tillämpa hållbar upphandling.

Principer för hållbar upphandling:

- Ansvarighet
- Transparens
- Etiskt uppförande
- Fullständiga och rättvisa möjligheter

- Respekt för intressenternas intressen
- Respekt för rättsstatsprincipen och internationella uppförandenormer
- Respekt för de mänskliga rättigheterna
- Innovativa lösningar
- Fokus på behov
- Integration av hållbarhetskrav
- Analys av alla kostnader
- Ständiga förbättringar

Standarden ger vidare vägledning om hur hållbarhetsöverväganden integreras på en strategisk nivå i en organisations upphandlingsrutiner för att säkerställa att organisationens intention, riktning och viktigaste hållbarhetsprioriteringar uppnås (kap 5). Det avser hjälpa organisationens högsta ledning att utarbeta en policy och en strategi för hållbar upphandling.

Nästa avsnitt beskriver de organisatoriska förhållanden och metoder som behövs för att framgångsrikt genomföra och ständigt förbättra hållbar upphandling (kap 6). Organisationen ser till att sådana förutsättningar och arbetssätt finns på plats för att underlätta för de personer som är involverade i upphandling av varor eller tjänster att integrera hållbarhetsöverväganden vid inköp.

Det sista avsnittet (kap 7) i dokumentet behandlar upphandlingsprocessen och är avsedd för personer som är ansvariga för själva upphandlingen inom den egna organisationen. Detta avsnitt är också av intresse för personer med angränsande funktioner eftersom det beskriver hur hållbarhetsöverväganden integreras i befintliga upphandlingsprocesser.

Generella slutsatser

I detta avsnitt lyfts några generella slutsatser fram baserat på de genomförda utvärderingarna. I samtliga tio kommuner finns politiska beslut om långsiktiga mål för en hållbar utveckling och ambitioner att använda hållbar upphandling som ett verktyg för att uppnå målen. Vid intervjuerna i utvärderingarna framträder en bild av att det personliga engagemanget är viktigt för att driva utvecklingen och att många upphandlare och andra medarbetare tar ett personligt ansvar för hållbar upphandling. Att ta i beaktande för de generella slutsatserna är att de kommuner som valt att genomföra en utvärdering och som ingår i detta underlag sannolikt har kommit relativt sett långt i arbetet med hållbar upphandling. En övergripande slutsats är ändå att upphandling som verktyg för hållbarhetsarbetet har potential att bidra ännu mer till kommunernas hållbarhetsambitioner, genom mer utvecklade krav inom fler hållbarhetsområden, effektivare processer och metoder och genom ökad uppföljning och erfarenhetsåterföring. Helhetssyn, systemtänk och samverkan är viktiga ledord i fortsatt utveckling av hållbar upphandling.

De tio kommunerna har olika förutsättningar, olika storlek och olika politisk majoritet. Kommunerna har i stort samma övergripande fokusområden och liknande målsättningar för hållbar upphandling i många sakområden, så som ekologisk mat, klimat och giftfri förskola. Det ger goda förutsättningar för samverkan och erfarenhetsöverföring mellan kommuner.

I det begränsade underlag som utvärderingarna utgör, är det tydligt att många kommuner nu utvecklar sina miljöprogram till ett hållbarhetsprogram, där ekonomi, sociala frågor och miljöfrågor hanteras integrerat. Agenda 2030-målen har i flera kommuner legat till grund för analys, strategiutveckling och kommunikationsinsatser.

En generell bild är att kommunerna i högre omfattning har verktyg och metoder för att ställa miljökrav, jämfört med sociala krav som arbetsvillkor, anti-diskriminering och sysselsättning. De flesta kommunerna som utvärderats har inte ännu fullt ut implementerat reglerna i LOU om arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal. Många ställer regelbundet krav på arbetsvillkor/ILO:s kärnkonventioner i leveranskedjor av högriskprodukter så som livsmedel och IT. Många av kommunerna har ställt krav på sysselsättning, som praktikplatser, men andra kommuner har inte kommit igång med detta ännu, även om ambitionerna finns. Utifrån de stickprov som ingick i underlag från kommunerna och granskarnas gemensamma erfarenheter, är bilden att hållbarhetskrav vanligtvis ställs som kontraktsvillkor och kvalificeringskrav samt i mindre utsträckning som tilldelningskriterier.

Gemensamma målområden på miljöområdet, med bäring på upphandling rör att

- Öka andelen ekologiska livsmedel.
- Minska klimatpåverkan från transporter och byggnader, mätbara mål kring andel miljöfordon.
- Giftfri förskola och barnverksamhet.

Kommunerna omsätter hållbarhetsmålen i policys och riktlinjer för upphandling. Uttryck som *Vid kommunernas upphandlingar ska perspektiven ekonomisk, social och ekologisk hänsyn beaktas* eller *All inköpsverksamhet ska genomföras i enlighet med kommunens miljöpolicy och gällande riktlinjer* och *Långsiktiga miljövinster ska prioriteras framför kortsiktiga ekonomiska vinster. Vid all upphandling och vid alla inköp ska det så långt som möjligt ställas relevanta och uppföljningsbara miljökrav och sociala, hälsomässiga samt etiska krav* är vanliga. En vanlig svårighet är att i praktiken hantera sådana avvägningar, och ansvaret för att genomföra analysen och fatta besluten är ofta otydligt. Ett exempel är att livscykelperspektivet finns med i de flesta kommunernas policys och riktlinjer, medan väldigt få i praktiken har börjat använda konkreta verktyg som LCC³. Det ska dock noteras att det är en metod som kräver tid och kompetens att tillämpa.

De många olika nivåerna i styrningen av kommuner gör också att kopplingen mellan långsiktiga mål, kortsiktiga mål och daglig förvaltning kan vara svår att överblicka. Ett exempel är när avrop ska ske från en verksamhet inom ett ramavtal med flera valmöjligheter. Beställaren måste göra sitt avrop så att kommunens målsättningar kan uppnås, så som klimatsmart eller ekologisk mat, eller giftfria produkter.

Samverkan mellan närliggande kommuner i upphandling är väldigt vanligt förekommande. Det kan vara mer löst sammanhållna nätverk, eller mer formell upphandlingssamverkan via gemensam organisation som Upphandling Södertörn. Mindre kommuner nyttjar också större kommuners eller SKI:s ramavtal och ser det som en fördel att man då också kan ställa relevanta och mer ambitiösa miljökrav.

³ Beräkning av kostnad över livscykel, Lifecycle cost (LCC)

Utmaningar i hållbar upphandling

Att omsätta ambitioner och hållbarhetsmål i upphandling

En genomgående utmaning som identifierats inom utvärderingarna är att lyckas omsätta kommunernas policys och långsiktiga mål i de enskilda upphandlingarna. Det handlar om att kunna prioritera och väga olika aspekter mot varandra som funktion, kostnad, miljöaspekter och risker. Det handlar också om att känna till och förstå kommunens långsiktiga mål och bryta ner dessa till en hanterbar nivå. Frågor som vad miljökraven får kosta, vilka miljökrav som är relevanta och möjliga samt vilka ambitionsnivåer som är lämpliga är inte självklara att svara på för en enskild upphandlare. För att klara av detta krävs både kompetens, verktyg och ett tvärfunktionellt samarbete.

Det ekonomiska och juridiska ansvaret ligger vanligtvis utanför upphandlingsenheten och upphandlaren har en stödjande roll. Ansvaret att sätta ambitionsnivåer och ekonomiska ramar finns därmed i förvaltningsorganisationen medan kunskapen om avtalskrav och LOU finns hos upphandlaren. Sakkunskap om hållbarhetsfrågor saknas ibland. Ansvaret att formulera lämpliga krav hamnar därför ibland mellan stolarna.

Kompetens i hållbarhetsfrågor

Kunskap om hållbarhetsfrågor i relation till upphandling är ett brett område. I första hand är det nödvändigt med en grundläggande förståelse och kunskap om hållbar utveckling och kommunens egna ambitioner och konkreta målsättningar. Både miljömässiga och sociala aspekter ska vägas in. För att formulera relevanta och uppföljningsbara krav behöver man en djupare kunskap, till exempel när det handlar om kemikalier i varor, socialt hållbara leveranskedjor eller hållbart byggande. Även om det idag finns mycket stöd från samverkan och myndigheter som SKI, Upphandlingsmyndigheten och olika initiativ måste kraven alltid anpassas till en enskild upphandling.

Resurser

Upphandling hanteras ofta både i en central upphandlingsenhet och inom förvaltning. I en central upphandlingsenhet finns bra förutsättningar att utveckla system, rutiner och kunskap inom hållbar upphandling. Det är svårt att dra generella slutsatser om tillräckliga resurser finns och upphandlares arbetsbelastning utifrån dessa utvärderingar, men det finns tecken på att både tid och tid för att kompetensutveckla sig brister. Resurser för hållbar upphandling hänger därför tätt samman med kompetensbehovet. Ibland prioriteras hållbarhetskrav ned eftersom man inte har tiden att ta fram och utveckla kraven. Det kan också handla om brister i planering och en tigt tidplan.

Uppföljning

Uppföljning av ställda krav är viktigt ur likabehandlingsperspektiv av leverantörer, men också för att lära och utveckla kravställningen mot mer relevanta och drivande krav samt för att säkerställa att man får det man betalar för. I de kommuner som ingått i utvärderingen bedrivs generellt inte ett systematiskt uppföljningsarbete av hållbarhetskrav i avtal. I upphandling enligt LOU läggs mer vikt på att utvärdera leverantörer och produkter/tjänster i anbudsfasen. Uppföljningar genomförs generellt på stickprovsbasis och sammanställningar av genomförda uppföljningar saknas

genomgående i utvärderingarna. Det är en stor skillnad jämfört med den privata sektorn, där transparens och redovisning av uppföljningsresultat i leverantörskedjan är etablerat sedan länge.

Utvecklingsmöjligheter

Under utvärderingarna av kommunernas arbete har ett antal områden frekvent dykt upp i slutsatser och rekommendationer, som en möjlighet till utveckling. Detta är också givetvis kopplat till utmaningarna som beskrivits ovan, men beskrivs på en mer operativ nivå. Graden av mognad och behov inom dessa områden varierade mellan kommunerna, men var så pass återkommande att det kan ses som mer generella utvecklingsområden för kommuners arbete med hållbar upphandling.

Tydlig målstyrning – koppla ihop mål, strategi och upphandling

Kommunerna har många organisatoriska nivåer och arbetar mot långsiktiga mål, men det är ofta svårt att hålla överblick och se den röda tråden. Det inte alltid är tydligt för upphandlarna vilka verksamhetsmål som de olika nämnderna och förvaltningarna ska sträva efter och hur dessa ska omsättas i upphandling. Detta kan på olika sätt förtydligas för att upphandlingsenheten ska kunna uppfylla förväntningar på att bidra med relevanta miljö- och hållbarhetskrav. Några exempel kan vara att utveckla kommunens styrmodeller, kommunicera strategiskt kring mål eller att specifikt målsätta upphandlingsenheters bidrag till hållbarhetsmål/hållbarhetskrav i upphandling.

Ansvarsfördelning

En tydlig, uttalad ansvarsfördelning och strukturerade samverkansmöjligheter är viktiga så att kraven omhändertas på bästa sätt. Att implementera kategoristyrning i upphandlingen och ett ansvar för vissa kategorier kan också understödja samverkan och tydliggöra gränstytter i kommunen. Ansvaret för att besluta ambitionerna för hållbarhetskrav inbegrips ofta inte i upphandlarnas ansvarsområde och risken för att hållbarhetskrav faller mellan stolarna ökar. Budget- och avtalsansvar kan ligga i en förvaltning eller ett kommunalt bolag, medan sakkunskap om kravformuleringar och LOU ligger hos upphandlarna, som inte har mandat att bestämma ambitionsnivåer.

Kompetensutveckling

Utvecklingen på hållbarhetsområdet går mycket fort, både vad gäller marknadsutbud på hållbara produkter och tjänster, men även hur krav i upphandling hanteras. Ofta hanteras ansvar för kompetens inom hållbarhet på en personlig nivå.

Kompetensutvecklingsplaner inom hållbar upphandling på individnivå för upphandlare är inte vanligt förekommande i de utvärderade kommunerna, men kan vara ett sätt att arbeta strategiskt och systematiskt med att utveckla organisationens förmåga att arbeta med hållbar upphandling, inom de områden som är viktiga för kommunen.

Intern kompetens

Det saknas också ofta tillgång till specialistkompetens och sakkunskap för upphandlarna. Även om kommunen exempelvis har strateger anställda för klimat, Agenda 2030 eller tillgänglighet saknas kontaktytor och samverkansforum. Att arrangera interna

föreläsningar, skapa interna nätverk, eller hållbarhetsråd är några sätt att kunna nyttja den kompetens som finns internt. Många kommuner samverkar också och delar kunskap över kommungränserna. Det är även av vikt att upphandlare får kompetensutveckling inom hållbarhet och hållbar upphandling samt att hållbarhetsspecialister får utveckling inom upphandling och LOU.

Expertkunskap och omvärldsbevakning

Vissa frågor är så komplexa att det kan vara svårt för en upphandlare att hantera utan stöd av experter. Det kan vara frågor som byggnation, kemikalier och sociala krav. Det är då en fördel att ta stöd av experter hos Upphandlingsmyndigheten, SKL Kommentus, erfarna kommuner/myndigheter eller konsulter. Genom omvärldsbevakning av kommuner, branscher och aktörer med likvärdiga förutsättningar kan man löpande identifiera de möjligheter som finns för expertkunskap och Best practice. Tilläggsvis kan man erhålla nyttig kunskap från varandras goda exempel och lärdomar.

Marknads- och behovsanalys

När upphandlaren kopplas in sent i processen eller om upphandlingen startar sent är det svårt att göra ett bra förarbete som ger möjlighet att ställa relevanta krav, vilket också gäller hållbarhetskrav. LOU ställer inte upp några hinder att föra dialog med marknaden inför en upphandling, vilket ger en bra förståelse för vilka krav, och på vilken nivå, som är möjliga. Det är viktigt att också nyttja tillfället för att undersöka risker och möjligheter inom hållbarhetsområdet.

Verktyg för upphandlaren

Dokumenterade rutiner och verktyg saknas ibland för upphandlingsenhetens arbetssätt. Digitala verktyg utvecklas och implementeras allt mer, vilket ger möjligheter att sammanställa och dela information effektivt. Det finns idag digitala verktyg för upphandlingsprocessen, avtalshantering, verksamhetsstyrning och leverantörsuppföljningar. Dessa kräver dock ett visst utvecklingsarbete och tar tid att implementera. Enkla och användarvänliga verktyg som stöttar upphandlaren att ta hänsyn till hållbarhetsfrågor genom hela processen behöver inte alltid vara så komplicerade eller arbetskrävande att ta fram. Det kan vara checklistor, länksamlingar, beslutsstöd eller dokumentation av beslut och vägval.

Goda exempel

Under genomlysningarna av kommunernas arbete med hållbar upphandling har många goda initiativ och lösningar identifierats. I detta avsnitt finns ett urval av några goda exempel från rapporterna, som kan fungera som inspiration för andra som engagerar sig för att driva arbetet med hållbar upphandling inom organisationer.

Hållbarhet integrerat i styrande dokument och processer – så blev de verklighet i Helsingborg

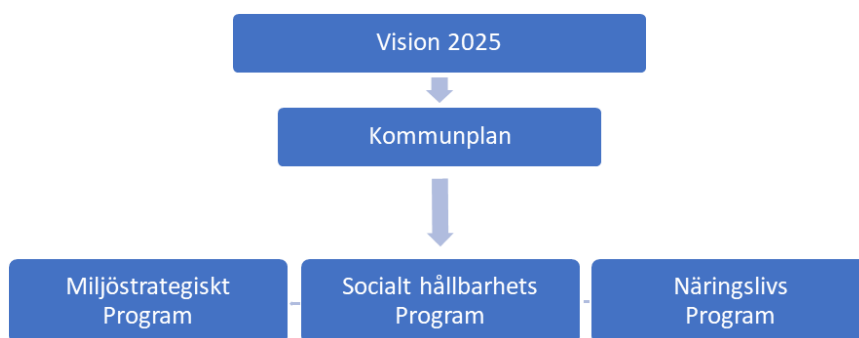
I Helsingborg finns engagemang och åtaganden för den påverkan man har i inköp och upphandling genom styrande dokument som antagits av ledningen i staden via upphandlingspolicy, stadens program och planer på kort och lång sikt.

Hållbarhetsperspektivet är väl integrerat och tydligt specificerat i Policy för Upphandling. I policyn står det att vid all anskaffning ska det, så långt det är möjligt, ställas relevanta och mätbara miljökrav, sociala, hälsomässiga och etiska krav. Särskild tonvikt läggs, för de sociala kraven, löne- och anställningsvillkor för personal hos leverantörer och ev. underleverantör. De miljökrav som ska ställas ska vara i enlighet med stadens mål men får inte hindra mindre bolag att ge anbud. Ej heller får kvalitetskrav eller ekonomisk hänsyn åsidosättas.

Med stöd av politiska beslut tillsattes 2012 resurser på miljöförvaltningen för att stötta inköpsenheten. Tjänstepersonerna på miljöförvaltningen och inköpsenheten startade ett samarbete för att omsätta de politiska ambitionerna för hållbara inköp och upphandling i praktisk handling. I början lades mycket tid och kraft på att bygga relationer mellan tjänstepersoner och skapa förståelse mellan olika yrkesroller. Längre var hållbarhetsfrågorna bara ytterligare område en upphandlare skulle ta hänsyn till. Efter några år flyttade hållbarhetsstrategerna organisatoriskt från miljöförvaltningen till inköpsenheten, och hållbarhetsfrågorna är idag en integrerad del i verksamheten.

Tydliga mål och indikatorer – mål och indikatorer i de tre hållbarhetsdimensionerna hos Gävle kommun

Hos Gävle kommun har de styrande dokumenten för hållbar utveckling delats upp i tre separata program – se figur nedan – med Vision 2025 som övergripande styrning. Inom dessa program har bland annat målområden, ansvarsfördelning, indikatorer för uppföljning och framgångsfaktorer klargjorts.



Gävle kommuns huvudsakliga styrande dokument

I varje styrande program för hållbar utveckling – Miljöstrategiskt program, Socialt hållbarhets program och Näringslivs program – är Gävle kommunkoncerns hållbarhetsmål, nyckeltal och framgångsfaktorer tydligt beskrivna.

I det Sociala hållbarhets programmet har till exempel kommunens mål "Alla i Gävle kommun har trygga boendemiljöer" tre delmål, fem framgångsfaktorer och två former av indikatorer för uppföljning. Styrindikatorn (som finns i Stratsys, det operativa IT-verktyg som fungerar som stöd för hela kommunens lednings- och styrningsprocess) är Nöjd Region-Index medan sex stycken kontrollindikatorer (t.ex. tillgång/väntetid på bostäder och trygghet i bostadsområdet) används för att mäta och förbättra hållbarhetsprestandan.

Det Miljöstrategiska programmet har en liknande struktur som det Sociala, där till exempel målet "Energianvändningen ska minska och energin ska användas effektivt" har två delmål där ansvarig, uppföljning (dvs. indikatorer) och framgångsfaktorer redogörs.

Uppföljningen av prestandan görs både på dels- och helårsbasis i exempelvis års- och hållbarhetsredovisningen, miljöbokslut, välfärdsbokslut och löpande i Stratsys. Ett välfärdsutskott kommer även att bildas till kommunstyrelsen i Gävle kommun bestående av förtroendevalda med stöd av tjänstepersoner. Välfärdsutskottet ska följa resultatet och måluppfyllelse av aktivitetsplanerna löpande under året. Vissa av målen och indikatorerna har direkt bäring på hållbarhetskrav i upphandling, t ex andel miljökrav i upphandlingar och att Gävle kommunkoncern ska ha sociala krav i upphandling och inköp.

Upphandlingsorganisation – kategoriteam i Uddevalla

Kommunen har påbörjat arbete med att organisera upphandlingsenheten i kategoriteam som på så sätt kan utveckla sin kompetens om bland annat miljö- och hållbarhetskrav på området. Upphandlarna beskrev vid intervjuer att de i dagsläget redan har ansvar för olika upphandlingskategorier och har en nära dialog med respektive förvaltning och nämnd och att detta arbete kan utvecklas. Detta möjliggör mer sakkunskap för upphandlarna, tydliga kontaktpersoner och möjligheter till ett gott löpande samarbete. Detta underlättar också att ta hänsyn till långsiktiga mål och kommunens hållbarhetsarbete i enskilda upphandlingar.

Livscykelperspektiv vid upphandling och att möjliggöra för mindre leverantörer – samordnad varudistribution, Upphandling Södertörn

Sedan 2014 har åtta kommuner på Södertörn samarbetat kring varudistribution. Det innebär att avtalade varuleverantörer levererar gods till en avtalad distributör. Distributörer levererar sedan godset samlat till verksamheten på angivna dagar och inom fastställda tidsfönster. En ökad volym varor transporteras i så få leveranser som möjligt bidrar både till en bättre ekonomi och en bättre miljö då utsläppen av koldioxid per levererat kilo minskar. Upphandling Södertörn ansvarar för verksamheten, som sysselsätter tre personer idag. Varor och tjänster handlas upp för sig, vilket gör det möjligt att ställa mer specifika krav på just transporterna. Genom detta har kommunerna fått ner sina utsläpp av koldioxid med 70 %. Det har uppnåtts via förnybara drivmedel och mer effektiva transporter, enligt en utvärdering av IVL.

I verksamhetens strategi och budget finns tydliga effektmål för den samordnade varustransporten:

- Bidra till en bättre miljö, CO₂/kg: Minskande
- Öka volymen, Kg/vecka: Ökande
- Minska antalet leveranser, Kg/leverans: Ökande

Den samordnade varudistributionen möjliggör även att kommunen kan handla från mindre lokala producenter, och det går att dela upp leveranserna i mindre delar.

Vägledning och stöd, Egna stöddokument för miljö och CSR, Strängnäs kommun

Dokumentet *Miljökrav i upphandlingar – inspiration och guide* och *Arbetspaket CSR* ger stöd i hur miljö- och CSR-krav ska ställas i upphandlingar. Det är egna framtagna vägledningar som kortfattat sammanställer kommunens riktlinjer, regelverk, tips och källor till externt stöd. Syftet är att ge vägledning kring kravställning och kommunens arbetssätt på ett övergripande och effektivt sätt.

Vägledning och stöd, lista över riskkategorier för sociala krav, Helsingborg

Helsingborg har tagit fram en lista över riskkategorier/varor som komplement till Upphandlingsmyndighetens råd, där behovet av att ställa sociala krav kan finnas. Exempel på områden där sociala krav ställs är upphandlingar inom städ, taxi och byggtjänster.

Stöd av intern hållbarhetsexpertis, Örebro kommun

Örebro kommun har en hållbarhetsamordnare på Upphandlingsenheten vilket säkerställer god kompetens kring hållbarhetskrav. Hållbarhetsamordnaren blir tillfrågad för att ge förslag på miljö- och hållbarhetskrav av ansvarig upphandlare i de flesta ramavtals-upphandlingsprojekten. Upphandlaren delar kunskap genom interna föreläsningar för att både omvärldsbevaka och även dela kunskap om hållbar upphandling inom enheten. Dessa har täckt in centrala områden som t ex sociala krav och miljömärkning

Ansvarsfördelning – Informationsfolder, Härryda

Härryda har tagit fram en generell information till de anställda i kommunen som ska arbeta i anslutning till en upphandling. Detta för att tydliggöra förväntningar och åtaganden från de som medverkar. Det är också tydliggjort vilken roll som upphandlaren har.

Detta förväntas av dig som är med i avtalsgruppen:

- Du ska bidra med din kunskap och erfarenhet inom avtalsområdet
- Du ska ha mandat att föra fram synpunkter
- Du ska prioritera och avsätta tid för möten under hela upphandlingsprocessen, från planering till utvärdering och tilldelning, för att få kontinuitet i arbetet (ca 20-40 timmar)
- Du ska tillsammans med övriga deltagare ta fram kravspecifikation som stämmer överens med det behov som finns hos de avropande enheterna
- Du ska medverka i uppstart och uppföljning av avtalet under avtalsperioden

Planering med hållbarhetshänsyn, "Hållbarhetsfiltret", Helsingborgs stad

För de stadsövergripande upphandlingarna har inköpsenheten tagit fram ett så kallat hållbarhetsfilter. När ett uppdrag kommer in får det "gå igenom" filtret för att avgöra vilka krav som ska ställas i förfrågansunderlaget till upphandlingen. Filtret har fem steg för bedömning där man tar hänsyn till kommunens politiska mål, risker med produkter/leverantörer, kostnader, möjlighet att ställa krav på leverantörerna samt möjlighet att göra uppföljning. Inköpsenheten kallar sedan samman en referensgrupp för upphandlingen som arbetar fram förfrågningsunderlaget till upphandlingen.

Systematisk erfarenhetsåterföring, Härryda kommun

Härryda använder en mall/checklista för att dokumentera analyser, beslut, utfall och erfarenheter från en upphandling i en så kallad upphandlingsrapport. Hållbarhetsområdena i kommunens strategi har integrerats i mallen för rapporten, t ex SMEs, antidiskriminering och tillgänglighet. Upphandlingsrapporten är ett kortfattat dokument som följer en upphandling från plan till utvärdering och som dokumenterar de vägval som görs under processen av avtalsgruppen på ett strukturerat sätt.

Automatiserat korrespondenssystem för uppföljning, Örebro kommun

Örebro kommun har en avtalscontroller med ansvar för att följa upp större avtal. Avtalscontrollern har påbörjat utveckling av ett automatiserat korrespondenssystem i Visma Tendsign för att följa upp krav under kontraktstiden som har prövats i några avtal. Det finns stora förhoppningar om att detta ska underlätta uppföljning av hållbarhetskrav och göra det möjligt att följa upp fler avtal.

Digitala verktyg för avrop som stöttar hållbara inköp, Uddevalla kommun

Uddevalla kommun använder ett E-handelsverktyg Marknadsplatsen som är mer lättanvänt än tidigare system och beställare i organisationen har fått utbildning i detta. Exempelvis är det möjligt att se andelen ekologiskt vid varje beställning och inköpslistor kan sparas och återanvändas. När kostenhetens enhetschefer tar fram menyer gör de inköpslistor i Marknadsplatsen som underlättar för kockarna att lägga beställning och underlättar styrningen mot 30% ekologiska livsmedel.

Även för målområdet giftfri förskola används Marknadsplatsen. Beställarna på förskolorna har fått utbildning för att lättare kunna göra giftfria inköp och det har tagits fram en inköpskorg i Marknadsplatsen med giftfria alternativ. Utbyte av sovdrassar med hälsoskadliga mjukgörare på förskolorna är genomfört 2018.

Miljö, arbetsrättsliga krav och sysselsättningskrav i upphandling av lokalvård, Upphandling Södertörn

Upphandling Södertörn stöttade det kommunala fastighetsbolaget Tornberget i upphandlingen av lokalvård för 2018. I upphandlingen ställdes både miljömässiga och sociala krav i både kvalificering och för mervärden i tilldelning av uppdraget.

Kvalificeringskrav

- Kvalitets-, miljö- och arbetsmiljöledningssystem

Utvärderingskriterier

- Kvalitets- och miljökontroller
- Miljöförbättringsarbete

Övergripande tjänstekrav (särskilda kontraktsvillkor)

- Kontaktperson för miljöfrågor
- Hantering av miljöaspekter vid utförande av tjänsten – redovisning av bl a miljökrav i inköp, arbete för att minimera kemikalieanvändning och val av kemikalier
- Ledningssystem
- Kvalitet, miljö och arbetsmiljöplan
- Prioritering av miljömärkta städprodukter och refillsystem
- Kemikalieinspektionens utfasnings- och prioriterade riskminskningsämnen
- REACH-förordningen
- Säkerhetsdatablad

Arbetsrättsliga villkor (särskilda kontraktsvillkor)

- Arbetsrättsliga villkor på arbetstid, lön och semester enligt kollektivavtalet med Kommunal.

Programförklaring för anställningar med sociala villkor (särskilda kontraktsvillkor)

- Företag/arbetsgivare som kommunen efter upphandlingen ingår avtal med ska anställa en arbetslös boende i Haninge kommun i en särskild anställning under avtalsperioden.

Årlig uppföljning av ställda hållbarhetskrav, Strängnäs kommun

Upphandlingsenheten i Strängnäs har alltid med miljökrav och sociala krav på agendan vid upphandlingar. Det finns ett grundkrav på miljöarbete i alla upphandlingar, men sedan 2013 mäter man hur många miljökrav utöver detta grundkrav som finns med i alla upphandlingar. Mätning av sociala krav görs på samma sätt. Upphandlingsstatistik presenteras för kommunstyrelsen och de olika nämnderna. Statistiken som presenteras är antal upphandlingar, vilka och hur många miljökrav respektive sociala krav som har ställts.