



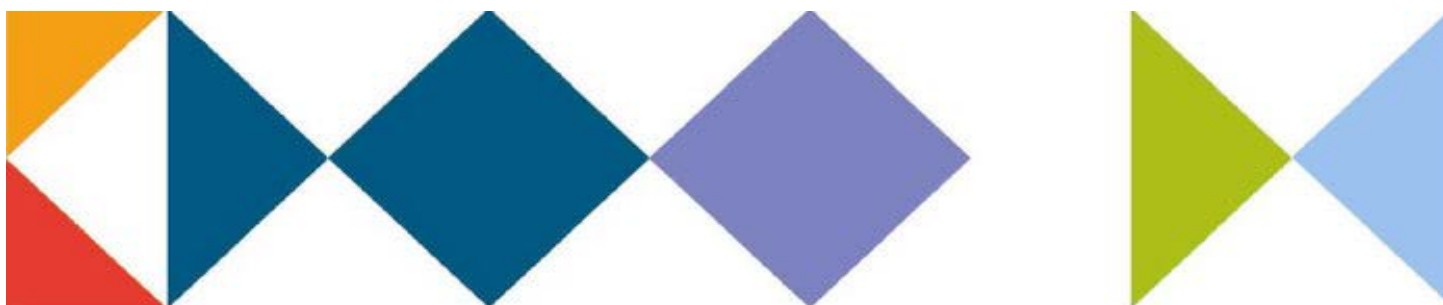
Dnr 2013/212-5



STATSKONTORET

Förstudie om nordiskt samarbete rörande socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling

Delrapport





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2014-01-15

ERT DATUM

2013-10-03

DIARIENR

2013/212-5

ER BETECKNING

S2013/6820/RU
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag angående förstudie om nordiskt samarbete rörande
socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling**

Den 4 oktober 2013 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att göra en förstudie om förutsättningar för ett fördjupat eller breddat samarbete mellan de nordiska länderna inom miljömässigt och socialt ansvarsfull offentlig upphandling. Uppdraget är uppdelat i två delar och avrapporteras vid två tillfällen. Föreliggande promemoria är den första av två och överlämnas den 15 januari 2014.

Statskontoret överlämnar härmed promemorian *Förstudie om nordiskt samarbete rörande socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling, delrapport*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Ann-Katrin Berglund och utredare Johan Mörck, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Mörck

**Innehåll**

	Sammanfattning	3
1	Statskontorets uppdrag	5
1.1	Bakgrund	5
1.2	Uppdraget	5
1.3	Genomförande	6
1.4	Avgränsningar	6
1.5	Organisation och kvalitetssäkring	7
2	Offentlig upphandling som ett medel att styra mot sociala och miljöpolitiska mål	9
2.1	Effektiv användning av offentliga medel genom upphandling	9
2.2	Upphandling som medel att styra mot andra mål	10
2.3	Upphandling – ett effektivt styrmedel?	12
3	Hur arbetar de nordiska länderna med hållbar upphandling?	13
3.1	Det överliggande regelverket	13
3.2	Exempel på internationella samarbeten med nordiskt deltagande	13
3.3	Sverige	15
3.4	Norge	19
3.5	Danmark	21
3.6	Finland	23
4	Nordisk samverkan – förslag på områden	27
4.1	Utgångspunkter för förslagen	27
4.2	För- och nackdelar med ett nordiskt samarbete	28
4.3	Identifierade områden för ett nordiskt samarbete	30
4.4	Behövs en stark nordisk koordinering?	33
	Referensförteckning	35
	Bilagor	
1	Regeringsuppdraget	37
2	Är upphandling ett effektivt styrmedel?	41

Sammanfattning

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en förstudie för att undersöka förutsättningarna för ett nordiskt samarbete i frågor om socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling. Föreliggande promemoria är den första av två och ska överlämnas den 15 januari 2014.

Upphandling som styrmedel

Offentlig sektor upphandlar varor och tjänster för stora summor varje år och har därmed stor makt som köpare på marknaden. Det finns därför, såväl nationellt som internationellt, ett politiskt intresse för att använda offentlig upphandling som ett medel för att styra mot politiska mål. Genom att ställa särskilda krav vid upphandlingar antas offentlig sektor genom sina inköp kunna bidra till en omställning av produktionen, exempelvis till mer miljövänliga varor och tjänster.

Forskningen ger idag inga entydiga besked om huruvida upphandling är att betrakta som ett effektivt medel för att styra mot politiska mål. Ekonomiska analyser med en mer teoretisk ansats indikerar att det inte är ett effektivt styrmedel. Forskning med en bredare ansats hävdar att även generella styrmedel har sina begränsningar och att upphandling därför bör betraktas som ett komplement till sådana styrmedel. Det finns få empiriska studier om de faktiska effekterna av att använda upphandling som ett medel att styra mot politiska mål, t.ex. miljömål och sociala mål.

Givet att det finns en politisk vilja och ett intresse bland upphandlande myndigheter att ställa sociala och miljömässiga krav vid upphandlingar kan ett nordiskt samarbete bidra till större effektivitet genom att kunskaper och metoder samt praktiska erfarenheter snabbare kan spridas mellan upphandlande myndigheter i de nordiska länderna.

Pågående aktiviteter

Statskontoret kan konstatera att de nordiska länderna redan idag arbetar med frågor som rör socialt och miljömässigt ansvarstagande i offentlig upphandling. Generellt sett har arbetet kommit längre på miljöområdet än på det sociala området. Det förekommer också olika samarbeten kring dessa frågor. Några av dessa sker inom ramen för EU:s arbete på området, men de nordiska länderna deltar även i andra samarbeten.

Tänkbara områden för utökat nordiskt samarbete

Utifrån befintliga kunskapsunderlag och intervjuer med företrädare för ett urval ansvariga myndigheter i de nordiska länderna har Statskontoret identifierat ett antal tänkbara områden för ett breddat och fördjupat nordiskt samarbete om socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling.

Statskontoret har identifierat fyra områden för ett fördjupat eller breddat samarbete mellan de nordiska länderna.

Ett första område handlar om erfarenhetsutbyte och eventuellt samarbete kring en gemensam nordisk modell är beräkning och användning av **livscykelkostnader**. Alla uttrycker intresse för livscykelkostnader som är komplext för såväl upphandlande myndigheter som för leverantörer.

Ur ett styrningsperspektiv är det fördelaktigt om kriterier och krav är enhetliga i Norden. På miljöområdet har man redan kommit ganska långt i det arbetet. Vi bedömer därför att det skulle vara mest fruktbart att initiera ett nordiskt samarbete om **gemensamma kriterier** avseende sociala krav och de mål man vill arbeta mot där.

Ett tredje område handlar om **uppföljning**. Det är komplexa och resurskrävande aktiviteter. Ett fördjupat nordiskt samarbete på detta område kan förstärka kompetensen på området och på sikt lägga grund för ett mer samordnat uppföljningsarbete.

Genom att medvetet arbeta med **nordiska workshops** kan man skapa ett forum för erfarenhetsutbyte och utveckling av ny kunskap. De kan även ses som ett viktigt initialt moment i ett mer långsiktigt samarbete och vara en arena för val av prioriterade konkreta områden att samarbeta vidare kring. På så sätt kan t.ex. de nordiska länderna gemensamt gå före och få större genomslag i frågor av internationellt intresse.

Nästa steg i Statskontorets uppdrag är att utarbeta rekommendationer för hur ett utökat nordiskt samarbete skulle kunna genomföras och undersöka om det är möjligt att få stöd av Nordiska ministerrådet för ett sådant arbete. Den avslutande delen ska vara färdig den 28 mars 2014.

1 Statskontorets uppdrag

1.1 Bakgrund

Våren 2013 överlämnade den s.k. Upphandlingsutredningen sitt slutbetänkande *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*¹ till regeringen. Hållbar offentlig upphandling innebär enligt utredningen att såväl ekonomiska som sociala och miljömässiga aspekter bör beaktas i upphandlingen. Utredningen innehåller en rad olika förslag. Bland annat lämnas ett förslag om att ett nordiskt samarbete om hållbar upphandling bör utvecklas. Utredningens utgångspunkt är bl.a. att ju fler likartade krav som ställs i länderna desto bättre effekt kan ett styrmedel väntas ha. Enhetliga krav och villkor bedöms vara till stor hjälp för företag eftersom enhetligheten bidrar till att förbättra deras möjligheter att lämna anbud i flera nordiska länder. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att regeringen tar initiativ till en diskussion om ett utökat och mer formaliserat nordiskt samarbete om kriterieutformning och uppföljning av miljökrav och sociala krav. Som en förlängning av utredningens förslag har regeringen gett Statskontoret i uppdrag att närmare undersöka denna fråga.

1.2 Uppdraget

Syftet med uppdraget är att genomföra en förstudie för att undersöka förutsättningarna för ett fördjupat eller breddat nordiskt samarbete samt att lämna förslag på hur ett sådant samarbete kan organiseras och finansieras. Uppdraget är uppdelat i två delar. Föreliggande promemoria är den första av två och presenteras den 15 januari 2014. Den andra avslutande delen presenteras den 28 mars 2014.

Denna första promemoria avhandlar fyra av totalt sju specificerade uppgifter. Dessa är:

1. Analysera för- och nackdelar med ett fördjupat eller breddat samarbete mellan de nordiska länderna inom miljömässigt och socialt ansvarsfull offentlig upphandling. Analysen ska innehålla resonemang om det nordiska samarbetet utifrån kostnadseffektivitet och det samhällsekonomiska mervärdet, givet rådande förekomst av och inriktning på socialt och miljömässigt hållbar upphandling och existerande nationella, generella styrmedel inom de aktuella områdena. Analysen ska beakta erfarenheter från tidigare och befintligt nordiskt samarbete.

¹ SOU 2013:12 Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.

2. Kartlägga övriga nordiska länders intresse att fördjupa eller utvidga befintligt samarbeten inom de aktuella områdena.
3. Rekommendera områden, inom miljömässigt och socialt ansvarsfull upphandling, som är lämpliga för ett eventuellt fördjupat samarbete mellan länderna. I denna del ska Statskontoret utgå från sådana områden där länderna har liknande regler, modeller och synsätt samt kommentera de valda områdena utifrån kostnadseffektivitet och det samhällsekonomiska mervärdet givet nationella, generella styrmedel.
4. Redovisa sådant som Statskontoret i övrigt anser vara relevant inför bedömningen om ett eventuellt fördjupat nordiskt samarbete inom de aktuella områdena.

1.3 Genomförande

I denna första del av uppdraget har kunskap och information om socialt och miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling samlats in och sammanställts. Genom en litteraturoversikt beskrivs kortfattat hur upphandling kan användas för att styra mot politiska mål, vad socialt och miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling är och på vilket sätt den i praktiken kan användas för att nå miljömål och sociala mål. Utifrån befintlig forskning för vi också resonemang om huruvida upphandling, jämfört med generella styrmedel, är ett effektivt medel att styra med.

För att beskriva de nordiska ländernas arbete med upphandlingsfrågor har intervjuer genomförts. Dessa intervjuer har omfattat ett urval berörda myndigheter i respektive land. I Danmark har intervjuer gjorts med representanter för Miljøstyrelsen och Erhvervsstyrelsen. I Norge har vi träffat företrädare för Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) och i Finland har vi intervjuat personer som arbetar med upphandling och konkurrensfrågor på Arbets- och näringsdepartementet samt på Hansel (Statens inköpscentral). I Sverige har vi intervjuat tjänstemän på Kammarkollegiet, Miljöstyrningsrådet, Konkurrensverket, SKL, SKL Kommentus, Arbetsmiljöverket, Svenskt näringsliv och Företagarna. Utöver dessa har vi också intervjuat Magnus Arnek som var sekreterare i Upphandlingsutredningen.

Syftet med intervjuerna är att kunna beskriva hur man i respektive land ser på frågor om socialt och miljömässigt ansvarsfull upphandling, hur arbetet är reglerat och organiserat samt hur det bedrivs i praktiken. Intervjuerna syftar också till att fånga aktörernas intresse för ett breddat och fördjupat samarbete i Norden.

1.4 Avgränsningar

Syftet med uppdraget är i huvudsak att undersöka förutsättningar för ett fördjupat och breddat nordiskt samarbete i frågor om socialt och miljömässigt

ansvarsfull upphandling. Enligt uppdraget ska analysen innehålla resonemang om kostnadseffektivitet och det samhällsekonomiska mervärdet. Där emot ingår det inte i uppdraget att göra en värdering av upphandling som ett styrmedel för att nå politiska mål. De resonemang som förs tar sin utgångspunkt i relevant forskning och syftar till en bredare belysning av frågan.

De nordiska länderna skiljer sig åt när det gäller möjligheterna att aktivt arbeta med frågor om hållbar upphandling och studien har därför koncentrerats till Danmark, Finland, Norge och Sverige.

Innovationsupphandlingar nämns ofta i sammanhang där hållbar upphandling diskuteras. Med anledning av uppdragets uttalade fokus på socialt och miljömässigt ansvarstagande i offentlig upphandling kommer vi inte att ägna innovationsupphandlingar någon särskild uppmärksamhet.

Avslutningsvis bör det också nämnas att Statskontorets arbete huvudsakligen haft fokus på centralstaten och ansvariga statliga myndigheter. Vi är medvetna om att en mycket stor andel av upphandlingarna i de nordiska länderna görs av kommuner och landsting. Därför anser vi att det är av stor betydelse att ett kommunalt perspektiv beaktas i fortsatta arbeten. Vårt uppdrags fokus har dock varit att identifiera områden där de statliga myndigheterna i respektive land kan länkas samman i syfte att stärka möjligheterna att använda upphandling som ett medel att styra mot politiskt uppsatta mål.

1.5 Organisation och kvalitetssäkring

Projektgruppen består av Johan Mörck och Marie Römpötti. Som stöd till projektgruppen har en intern referensgrupp tillsatts. Den består av Hanna André, Anna Fransson och Martin Johansson. Relevanta delar av texten har faktagranskats av personer vid Arbetsmiljöverket, Konkurrensverket, Miljöstyrrådet, Miljøstyrelsen (Danmark), Direktoratet for forvaltning og IKT (Norge) och Arbets- och näringsdepartementet (Finland).

2 Offentlig upphandling som ett medel att styra mot sociala och miljöpolitiska mål

Upphandling har länge använts som ett medel för effektiv användning av våra gemensamma medel vid inköp varor och tjänster. Att använda offentlig upphandling som ett medel för att styra mot sociala och miljöpolitiska mål är dock en nyare företeelse. I kapitel 2 beskriver vi kortfattat vad socialt och miljömässigt ansvarsfull upphandling är och hur den kan användas för att främja vissa politiska mål. Vi resonerar också om huruvida upphandling, jämfört med generella styrmedel, kan betraktas som ett effektivt medel att styra mot miljömål och sociala mål.

2.1 Effektiv användning av offentliga medel genom upphandling

Utgångspunkten för offentlig upphandling är att den ska skapa en marknadsliknande situation där marknadens aktörer ges likvärdiga förutsättningar att konkurrera om att få sälja sina produkter eller tjänster till upphandlande myndigheter.² I en sådan situation uppstår en konkurrens som antas kunna medföra mer prisvärda erbjudanden vilket är ekonomiskt gynnsamt för köparen – det allmänna. Genom att skapa förutsättningar för konkurrens är avsikten därmed att upphandlingen ska leda till en mer effektiv användning av det offentligas resurser genom att dra nytta av konkurrensen på den aktuella marknaden och därmed göra goda affärer.

Genom upphandling är det också möjligt att ställa olika typer av krav på en vara eller tjänst. Sådana krav kan ställas i samband med alla typer av offentlig upphandling. Enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) bör upphandlande myndigheter beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn om upphandlingens art motiverar det. Regelverket utgår från EU-direktivet om offentlig upphandling där fem principer för upphandling anges:

1. Principen om icke-diskriminering
2. Principen om likabehandling

² Av Lagen om offentlig upphandling (SFS 2007:1071) framgår det att dessa är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och landsting, vissa offentligt styrda organ och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ. Även till exempel kommunala och statliga aktieföretag omfattas av begreppet upphandlande myndighet.

3. Principen om transparens
4. Proportionalitetsprincipen
5. Principen om ömsesidigt erkännande

Så länge kraven i en upphandling inte strider mot dessa grundläggande principer är det möjligt att ställa särskilda krav på de varor och tjänster som upphandlas.

2.2 Upphandling som medel att styra mot andra mål

Möjligheten att använda offentlig upphandling som ett styrmedel bottnar i utgångspunkten att den offentliga sektorn årligen köper en stor mängd varor och tjänster. Enligt Konkurrensverket uppgick de offentliga inköpen till 563 miljarder kronor år 2010, dvs. 33 procent av de offentliga utgifterna. Verket angav dock att det är svårt att beräkna värdet av de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna.³ Därmed bedöms upphandlande myndigheter ha goda förutsättningar att påverka själva produktionen av produkter och tjänster så att dessa i slutändan erhåller ett högre samhällsvärde. Exempelvis kan detta ske genom att man främjar en miljövänligare produktionsteknologi.

Eftersom en upphandlande myndighet har möjlighet att formulera särskilda krav som kan vara kopplade till politiska mål kan upphandling betraktas som ett styrmedel.

Från politiskt håll uppmuntras myndigheter att ta hänsyn till sociala och miljömässiga aspekter vid upphandling. Under de senaste åren har det kommit en rad initiativ för att stimulera användningen av offentlig upphandling till stöd för de ovan nämnda politiska målen. I Sverige pågår sedan ett antal år ett arbete som syftar till att skapa goda förutsättningar för att främja olika miljömässiga och sociala mål vid offentlig upphandling. Exempelvis har Miljöstyrningsrådets arbete allt mer kommit att handla om att aktivt stödja myndigheter som vill ta hänsyn till sociala och miljömässiga aspekter vid upphandling.

Vi vet också att många upphandlande myndigheter redan idag integrerar sociala och miljömässiga krav vid upphandling. Av Naturvårdsverkets rapport Miljöanpassade inköp - verktyg för att nå de nationella miljökvalitetsmålen framgår att 70 procent av de offentliga upphandlarna alltid eller oftast ställer miljökrav i sina upphandlingar. Den totala andelen som tar in miljöperspektivet när kraven på produkten eller tjänsten utformas uppgår till 86 procent.⁴

Även Europeiska kommissionen är pådrivande. I den så kallade grönboken om en moderniserad offentlig upphandling framgår det att myndigheterna i

³ Konkurrensverket (2013). Siffror och fakta om offentlig upphandling

⁴ Naturvårdsverket (2013). Miljöanpassade inköp - verktyg för att nå de nationella miljökvalitetsmålen.

betydande grad kan arbeta mot strategiska mål för Europa 2020 genom att upphandla varor och tjänster som tar social och miljömässig hänsyn. Även FN driver en liknande linje.

Det kan vara mer eller mindre reglerat i vilken utsträckning man ska ställa sociala och miljömässiga krav. De svenska upphandlingslagarna innehåller idag inga tvingande krav utan endast uppmaningar genom bör-formuleringar. Av svensk lagstiftning framgår det exempelvis att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta (LOU). Det här innebär i praktiken att de enskilda upphandlande myndigheterna ges ett stort eget ansvar samt utrymme för egen bedömning vad gäller miljömässig eller social hänsyn.

2.2.1 Vad innebär det i praktiken att ställa krav?

Vad innebär det då i praktiken att ställa sociala krav och miljökrav i upphandlingen? Och framför allt, hur kan sådana krav se ut i praktiken?

AB Svenska miljöstyrningsrådet (MSR) har tagit fram ett stort antal exempel där upphandlande myndigheter kan inhämta information om hur andra har arbetat med denna typ av krav i upphandlingen. Bland dessa exempel kan man bl.a. läsa om hur landsting ställer krav på PVC-fria handskar. I Västra Götaland används cirka 30 miljoner handskar per år. Genom att bara köpa PVC-fria handskar kan förbrukningen av PVC-plast minskas med cirka 100 ton samtidigt som mjukgörare (ftalater) minskar lika mycket.

Sociala krav kan exempelvis vara att produktionen i leverantörländerna ska följa ILO:s kärnkonventioner, FN:s barnkonvention och den lagstiftning om arbetsskydd, arbetsmiljö och arbetsrätt som gäller i tillverkningslandet. Mer specifikt kan det handla om att en leverantörs anställda ska omfattas av meddelarfrihet. I Malmö stads upphandling av bärbara och stationära datorer samt pekplattor framgår det i förfrågningsunderlaget att "leverantören förbinder sig att/.../ inte ingripa mot eller efterforska den som lämnat meddelande till författare, utgivare eller motsvarande för offentliggörande i tryckt skrift eller radioprogram eller sådana upptagningar".

Socialt ansvarstagande i upphandlingen kan också innebära att man tar ett socialt ansvar i lokalsamhället. Exempelvis har det kommunala bolaget Telge AB genomfört upphandling tillsammans med Södertälje kommun där man ställer krav på socialt ansvar. Den entreprenör som fick skriva ett ramavtal om byggservice och mindre entreprenader fick förbinda sig att ta emot praktikanter från praktiskt inriktade utbildningar. I praktiken handlar klausu-

len i förfrågningsunderlaget om att slussa in långtidsarbetslösa och nyanlända flyktingar i arbetslivet.⁵

För att krav som ställs i offentliga upphandlingar ska få reellt genomslag krävs att de krav som ställs på leverantörer av varor och tjänster följs upp och granskas. Utan sådan efterkontroll blir kraven tandlösa och kan också missgynna företag som exempelvis har ett seriöst och påkostat miljöarbete. Att följa upp och kontrollera i efterhand är därför en viktig styrningskomponent samt ett centralt inslag i kravställandet.

2.3 Upphandling – ett effektivt styrmedel?

Det pågår för närvarande en diskussion om hur upphandling kan användas som styrmedel genom att ställa exempelvis miljökrav i offentlig upphandling. Det finns olika uppfattningar om upphandling och i vilken grad den är ett effektivt medel för att uppnå politiska mål. Teoretiska modeller antyder att offentlig upphandling inte nödvändigtvis är ett effektivt styrmedel utan att generella styrmedel är att föredra. I forskning med en bredare ansats pekar man däremot på att upphandling kan betraktas som ett viktigt komplement eftersom även generella styrmedel har brister. I bilaga 2 finns en mer utförlig redovisning av denna diskussion.

⁵ För flera exempel på hur man arbetar med sociala och miljöpolitiska krav i upphandling, se Miljöstyrningsrådets hemsidan www.msr.se.

3 Hur arbetar de nordiska länderna med hållbar upphandling?

Kapitel tre ger en övergripande bild av hur Sverige, Danmark, Finland och Norge arbetar med hållbar upphandling med fokus på miljömässig hänsyn och socialt ansvarstagande.⁶ Kapitlet inleds med en kortfattad beskrivning av EU:s regelverk på området samt några av de befintliga samarbetena där de nordiska länderna deltar.

3.1 Det överliggande regelverket

På upphandlingsområdet faller samtliga nordiska länder in under EU:s lagstiftning på området. Länderna har dock valt olika sätt att organisera och styra upphandlingsfrågorna även vad gäller strategiskt inköpsarbete med fokus på miljömässig hänsyn och socialt ansvarstagande.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (upphandlingsdirektivet) anger i artikel 26 att en upphandlande myndighet får ställa särskilda krav på hur kontraktet skall fullgöras under förutsättning att de är förenliga med gemenskapsrätten samt att de anges i meddelandet om upphandling eller i förfrågningsunderlaget. Dessa krav får bland annat omfatta sociala hänsyn och miljöhänsyn. I inledningen anges att det finns en rättspraxis som tydliggör de upphandlande myndigheternas möjligheter att tillgodose allmänhetens behov även på miljöområdet och/eller det sociala området. Bland de förutsättningar som anges ingår att kriterierna ska vara kopplade till kontraktsföremålet och att de inte ger den upphandlande myndigheten obegränsad valfrihet.

EU har arbetat fram förslag till nya direktiv på upphandlingsområdet och parlamentet väntas fatta beslut om de nya direktiven inom kort. Det finns även annan lagstiftning på EU-nivå som påverkar hållbar upphandling.

3.2 Exempel på internationella samarbeten med nordiskt deltagande

De nordiska länderna deltar i flera internationella samarbeten som berör upphandlingsfrågor. Nedan presenteras några av dessa samarbeten.

⁶ För en mer detaljerad beskrivning av grön upphandling se PlanMiljø (2010). Promoting Innovative Public Procurement of Clean-Tech in the Nordic Countries.

Samarbeten under Nordiska ministerrådet

Under Nordiska ministerrådet finns en arbetsgrupp för Hållbar Konsumtion och Produktion (HKP) vars mål är att utveckla, samordna och evaluera nödvändiga styrmedel i arbetet med hållbar konsumtion och produktion. Under perioden 2009-2012 var grön offentlig upphandling (GPP) ett av gruppens tre teman, och anges även nu som ett fokusområde.

Nordiska ministerrådet har i Hållbar utveckling – En ny kurs för Norden uttalat att offentlig upphandling ska ta ökad hänsyn till miljö och sociala aspekter.⁷ Nordiska Rådet har tagit fram flera rapporter som behandlar frågor med koppling till hållbar offentlig upphandling. Två exempel är rapporterna Mainstreaming GPP in the Nordic countries – a scoping study samt Sustainable Consumption and Production – Experiences from Nordic Co-operation.⁸ Man arbetar även med frågor som rör livscykelkostnader (LCC) och har tidigare drivit projekt som syftat till att ta fram ett gemensamt nordiskt format för gröna upphandlingskriterier.⁹ Det senare ledde till riktlinjer för hur man definierar och presenterar ett gemensamt format samt kriterier för åtta produktgrupper.

Inom ramen för arbetet i Nordiska ministerrådet har de nordiska statsministrarna gett fackministrarna i uppdrag att identifiera områden och produktgrupper där gröna inköpsstandarder är mest effektiva jämfört med andra styrmedel, samt i förlängningen undersöka möjligheterna att samordna gröna inköpsstandarder på nordisk nivå.¹⁰ MSR har drivit det s.k. förprojektet som syftat till att planera, förankra och beskriva ett samnordiskt huvudprojekt. Vid avrapporteringen hösten 2013 lämnades förslag på utformningen av ett stärkt nordiskt samarbete om grön offentlig upphandling inom miljöteknik och innovationer. Förslagen omfattar en nordisk kunskapsplattform, en hemsida om grön offentlig upphandling av ny miljöteknik och innovationer samt en ”gemensam nordisk verktygslåda” med praktiska vägledningar och metoder samt ”goda exempel”.

Östersjönätverk för grön upphandling

Sverige (Naturvårdsverket) leder ett nätverk för grön upphandling kring Östersjön. Medlemsländerna är Finland, Estland, Lettland, Polen, Tyskland, Danmark, Sverige och Norge.¹¹ Arbetet syftar till att utöka och förbättra grön upphandling i Östersjöregionen och omfattar bl.a. erfarenhetsutbyte.

⁷ Nordiska ministerrådet (2009), Hållbar utveckling – En ny kurs för Norden Reviderad utgåva med mål och prioriteringar 2009–2012

⁸ Nordiska ministerrådet (2012) Mainstreaming GPP in the Nordic countries – a scoping study eller Nordiska ministerrådet (2011) Nordic Co-operation on Sustainable Consumption and Production. GPP är en förkortning av Green Public Procurement.

⁹ Med livscykelkostnader avses kostnaderna för en produkt under hela dess livslängd. Begreppet omfattar därmed bl.a. både inköpskostnaden och utgifter för drift och underhåll.

¹⁰ Nordiska ministerrådet (2012) Samarbete om gröna inköp.

¹¹ Naturvårdsverket (2013) Grön upphandling i Östersjöregionen.

Det förekommer även regionala projekt såsom det av EU-delfinansierade Baltic Green Public Procurement, vilket leds av MSR. Inom ramen för projektet tar man fram utbildningsmaterial och utbildar nyckelpersoner om miljöanpassad upphandling.

CSR-kompassen

CSR-kompassen (csr.kompassen.se) är ett verktyg som ger upphandlarna stöd i arbetet med att ställa sociala krav i leverantörskedjan.¹² Verktöget utvecklades ursprungligen i Danmark för inköp i den privata sektorn. Nordiska ministerrådet finansierade en översättning av kompassen till övriga nordiska språk. CSR-kompassen har därmed varit tillgänglig på de nordiska språken sedan 2011. Rådet finansierade endast uppbyggnaden, varför respektive land nu ansvarar för drift och underhåll av respektive lands version. AB Svenska Miljöstyrningsrådet (MSR) och Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i Norge har vidareutvecklat CSR-kompassen till att även kunna tillämpas för offentlig upphandling.

EU:s kriteriearbete

Inom EU pågår ett arbete med att ta fram kriterier för olika produktgrupper i enlighet med en årlig arbetsplan för Green Public Procurement (GPP).¹³ Kommissionens målsättning är att ta fram kriterier som är de samma i samtliga medlemsstater och som ingår i respektive lands handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling.

Arbetet med att ta fram kriterierna leds av kommissionens Joint Research Centre's Institute for Prospective Technological Studies. Under processen ges berörda aktörer möjlighet att kommentera arbetet vid olika tillfällen under processen. Man har tillsatt en informell "advisory group" som består av en representant per medlemsland samt representanter för fem grupper av berörda intressenter där offentlig upphandling utgör en grupp. MSR deltar för Sveriges räkning samt leder arbetet med att ta fram gemensamma EU-kriterier för medicin-teknisk utrustning.

3.3 Sverige

3.3.1 Översikt av regelverket

Den svenska regeringens mål för offentlig upphandling är att den ska vara effektiv och rättssäker. Upphandlingen har till syfte att tillvarata konkurrensen på marknaden så att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet. Som ett led i detta

¹² CSR står för Corporate Social Responsibility vilket innebär att företag ska ta ansvar för hur deras verksamhet påverkar samhället ur ett ekonomisk, socialt och miljömässigt perspektiv.

¹³ Europeiska kommissionen (2013) Process for Setting Criteria.

arbete vill regeringen verka för att främja politiska målsättningar som innovation, miljöhänsyn och sociala hänsyn.

Regeringen tog fram en handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling för åren 2007–2009 med syftet att öka användningen av miljökrav vid upphandling.¹⁴ Planen omfattade åtgärder på flera områden däribland utbildning och stöd till offentliga upphandlare. I planen konstaterar regeringen att sociala krav vid upphandling är en viktig fråga, men frågan utvecklades inte i denna plan.

I lagen om offentlig upphandling (LOU) anges att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.¹⁵ Detsamma anges i lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).¹⁶ En upphandlande enhet bör därmed ställa krav som rör social hänsyn och miljöhänsyn i förfrågningsunderlaget, och kan använda miljöegenskaper som ett utvärderingskriterium samt ställa särskilda krav på hur kontraktet ska fullgöras vad gäller sociala hänsyn och miljöhänsyn. I de tekniska specifikationerna som prestanda- eller funktionskrav kan miljöegenskaper ingå.

På miljöområdet har Sverige sedan länge arbetat med ekonomiska styrmedel t.ex. i form av skatter i syfte att främja en hållbar utveckling. Det förekommer dock ett flertal andra styrmedel som ska främja en hållbar utveckling.

3.3.2 Hur är arbetet med hållbar upphandling organiserat?

Socialdepartementet har huvudansvaret för offentlig upphandling. Även andra departement arbetar med frågor som berör hållbar offentlig upphandling med fokus på miljöhänsyn och socialt ansvarstagande, såsom Näringsdepartementet, Finansdepartementet, Miljödepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet exempelvis genom de myndigheter som ligger under dessa departement.

AB Svenska Miljöstyrningsrådet (MSR), som ägs av Miljödepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Svenskt Näringsliv, har ett löpande uppdrag från regeringen att utveckla och administrera verktyg för en hållbar upphandling. Företaget är ett expertorgan inom miljöanpassad offentlig upphandling, men tillhandahåller även information om socialt ansvarstagande. Förutom information tillhandahåller MSR bl.a. konkreta verktyg i form av hållbarhetskrav (upphandlingskriterier) anpassade till offentlig upphandling samt erbjuder rådgivning kring hållbar upphandling. Det finns ett stort antal kriterier anpassade för olika nivåer på kravställandet

¹⁴ Ds 2006/07:54 Miljöanpassad offentlig upphandling.

¹⁵ Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, 9a §

¹⁶ Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

varför den upphandlande myndigheten kan välja hur drivande den vill vara när man använder sig av MSR:s kriterier. Kriterierna är fritt tillgängliga genom en öppen databas som även omfattar förslag på verifikat, motiv och bakgrundsinformation. MSR driver även CSR-kompassen, som är ett verktyg för att följa upp sociala krav, och Uppföljningsportalen (uppfoljningsportalen.se).

Uppföljningsportalen är ett webbaserat verktyg för avtalsuppföljning av sociala krav. Verktöget har tagits fram i ett samarbete mellan MSR och Sveriges landsting och regioner. Uppföljningen sker i tre steg och utmynnar i en bedömning som återrapporteras till respektive leverantör och ligger till grund för eventuella beslut om revisioner. Tanken är även att andra typer av krav ska kunna följas upp i detta system, såsom miljökrav, djurskyddskrav m.m.

Konkurrensverket ansvarar för tillsynen över offentlig upphandling, men ger inte vägledning i enskilda ärenden. Myndigheten tillhandahåller information om offentlig upphandling via sin hemsida och det finns även visst skriftligt material. Verket besvarar även frågor kring offentlig upphandling per telefon. Informationen utgår från regelverket och upphandlingsprocessen, men för mer information kring hållbar upphandling och miljökriterier hänvisar myndigheten främst till MSR. Konkurrensverket har tidigare tagit fram en rapport om miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling.¹⁷

Kammarkollegiet ansvarar för de statliga ramavtalen samt tillhandahåller upphandlingsstöd. Det senare sker genom Upphandlingstödet.se som riktar sig både till upphandlande enheter och till leverantörer. Här finns både olika typer av vägledningar för upphandling samt en helpdesk-funktion. Vägledningarna innehåller viss information om miljöhänsyn och socialt ansvarstagande, men för mer ingående information hänvisas till MSR:s arbete.

Även myndigheter såsom Arbetsmiljöverket, Naturvårdsverket och Energi-myndigheten arbetar med frågor som berör olika aspekter av hållbar offentlig upphandling, men då med utgångspunkt från sina sektorsfrågor. Arbetsmiljöverket har bl.a. tagit fram en checklista för arbetsmiljöaspekter som kan användas vid offentlig upphandling.

Under 2014 kommer ansvaret för upphandlingsstödet att koncentreras och den upphandlingsstödjande verksamheten vid Kammarkollegiet, MSR och Vinnova flyttas till Konkurrensverket.

3.3.3 Hur långt har Sverige kommit på området?

Sverige har sedan ett antal år tillbaka bedrivit ett aktivt arbete med hållbar upphandling. Inledningsvis fokuserade arbetet på miljöhänsyn, men under

¹⁷ Konkurrensverket (2011) Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling.

senare år har arbetet med socialt ansvarstagande ökat allt mer och ligger i dag på en förhållandevis hög nivå.

Sverige har genom MSR:s arbete tagit fram ett stort antal konkreta miljö-kriterier som anpassats för att kunna användas vid offentlig upphandling men som även är tillgängliga för privata aktörer. Det finns också ett stöd för att arbeta med livscykelperspektiv i offentlig upphandling och genom MSR tillhandahålls t.ex. en möjlighet för leverantörer att redovisa sina produkters och tjänsters miljö- och klimatinformation ur ett livscykelperspektiv enligt internationella standarder. Sverige tillhandhåller även stöd för arbetet med att ställa och följa upp sociala krav.

Sverige har även arbetat aktivt med uppföljningsfrågor utanför MSR:s regi t.ex. genom SKL:s bolag SKL Kommentus som tagit fram ett avtal om uppföljning av sociala krav där kommunerna kan ansluta sig. Som ett led i sitt arbete med socialt ansvarstagande i offentlig upphandling har även Sveriges landsting och regioner har tagit fram en rutin för att ställa krav på och följa upp landstingens och regionerna uppförandekod. Likaså har Arbetsmiljöverket arbetat med vissa frågor kring socialt ansvarsfull upphandling med utgångspunkt från arbetsmiljökrav.

3.3.4 Särskilda intresseområden

MSR har pekat på att man haft goda erfarenheter från tidigare erfarenhetsutbyte med de nordiska länderna. Mycket av denna erfarenhet är okänd hos de som i praktiken genomför upphandlingarna. Det skulle därför kunna vara intressant att skapa en nod där de samlade nordiska erfarenheterna blir lätt tillgängliga även för denna grupp.

Vad gäller ett nordiskt samarbete kring kriterier för hållbar upphandling noterade MSR att detta skulle kunna var intressant men att det finns en risk att det dubblar det arbete som bedrivs inom EU. Om arbetet skulle ske på en detaljerad nivå skulle det vara förenat med större svårigheter att hitta fram till en gemensam ståndpunkt. Det skulle dock kunna vara av intresse att se på leverantörerna från ett nordiskt perspektiv för att kunna ta fram rätt typ av krav samt följa upp kraven på ett enhetligt sätt.

MSR lyfte även fram att det kan finnas ett behov av samordning vad gäller sociala krav, t.ex. hur man följer upp och säkerställer att leverantörerna lever upp till kraven. Här skulle det kunna vara av intresse att samarbeta om att ta fram en vägledning exempelvis vad gäller uppföljning.

MSR lyfte även att det kan finnas ett intresse att samarbeta kring gemensamma nordiska tolkningar av de nya upphandlingsdirektiven. Ett samarbete bör utgå från strategiskt viktiga områden.

Även Kammarkollegiet ser fördelar med att nordiskt samarbete varvid sociala frågor sågs som särskilt intressanta att samarbeta kring. Konkurrensverket pekade bl.a. på vikten att arbeta med uppföljning samt

kravställandet. I nuläget upplevs detta som svårare vad gäller sociala krav, samtidigt som Konkurrensverket bedömer att det borde finnas större utrymme att samarbeta på detta område t.ex. kring rimliga arbetsvillkor för utstationerade arbetare.

Arbetsmiljöverket menar att det skulle vara intressant med ett nordiskt samarbete kring arbetsmiljöfrågor i offentlig upphandling. Ett område som skulle kunna vara av intresse i ett nordiskt perspektiv är hur man följer upp sådana villkor.

3.4 Norge

3.4.1 Översikt av regelverket

I den norska regeringens handlingsplan för miljö och samhällsansvar i offentlig upphandling för 2007–2010 anges att det offentliga ska stå för ansvarsfull förbrukning och efterfråga miljövänliga varor och tjänster som är tillverkade i enlighet med höga etiska och sociala standarder.¹⁸ I arbetsplanen anges bl.a. att regeringen ska säkerställa att det tas fram konkreta krav på prioriterade produktgrupper.

Lov om offentlige anskaffelser samt Forskrift om offentlige anskaffelser innehåller det norska regelverket för upphandling.¹⁹ Lagen omfattar bl.a. bestämmelser som miljö och vissa sociala frågor och berör aspekter som livscykelkostnaderna och miljökonsekvenser samt lön och andra arbetsvillkor. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har tagit fram en vägledning för upphandling där även frågor om miljömässig hänsyn och socialt ansvarstagande berörs.²⁰

Regelverket anger att det offentliga vid upphandlingar ska arbeta med miljömässig hänsyn och socialt ansvarstagande i förhållande till "universell utformning", dvs. att alla människor så långt möjligt ska kunna använda det som upphandlas utan särskilda anpassningar eller hjälpmedel.²¹ Exempelvis ska den som upphandlar ta hänsyn till livscykelkostnader och miljökonsekvenser och vid utformningen av kraven lägga särskild vikt vid dessa faktorer. Det offentliga kan använda sig av särskilda avtalsvillkor, kvalificeringskrav och utvärderingskriterier rörande social hänsyn och miljöhänsyn. För

¹⁸ Norges regering (2011), Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser Handlingsplan 2007–2010.

¹⁹ LOV-1999-07-16-69 respektive FOR-2006-04-07-402.

²⁰ Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006) Veileder til reglene om offentlige anskaffelser.

²¹ Av LOV-1999-07-16-69 framgår att "Statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen."

miljöhänsyn kan man även specificera att produkten exempelvis ska vara miljömärkt eller hålla motsvarande miljöprestanda.

Förutom upphandling används t.ex. skatter för att styra samhället i en mer hållbar riktning.

3.4.2 Hur är arbetet med hållbar upphandling organiserat?

Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (FAKD) har det huvudsakliga ansvaret för upphandlingsfrågorna och har bl.a. tagit fram vägledningen för upphandlingsfrågor. Miljøverndepartementet och Barne- og likestillingsdeprtementet hanterar frågor som relaterar till upphandlingsfrågor, då främst med fokus på de i uppdraget relevanta områdena. Även Nærings- og handelsdepartementet hanterar vissa upphandlingsfrågor.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har i uppdrag att främja en effektiv användning av statens resurser. Difi arbetar med offentlig upphandling, styrning och ledning inom offentlig sektor samt e-förvaltning. I syfte att främja ”goda inköp” stödjer Difi offentliga verksamheter i deras upphandlingsarbete. Genom webportalen Anskaffelser.no erbjuder Difi information och vägledning om upphandling samt kompetensutveckling. Portalen riktar sig både offentliga inköpare och till leverantörer i form av privata aktörer. Här finns bl.a. information om hur man inom ramen för offentlig upphandling kan och bör arbeta med miljöhänsyn och socialt ansvarstagande.

Därutöver finns det även andra aktörer som arbetar med denna typ av frågor. Ansvaret för upphandlingsfrågorna är föremål för diskussion och ansvarsfördelningen förväntas ändras under 2014.

3.4.3 Hur långt har Norge kommit på området?

Under de senaste åren har Norge genomfört särskilda satsningar både på miljömässigt hänsynstagande och socialt ansvarstagande vid upphandlingar. Arbetet på miljöområdet ses nu som mer etablerat och man förväntar sig därför att de särskilda satsningarna i ökad utsträckning kommer att fokusera på arbetet med socialt hänsynstagande i samband med offentlig upphandling.

Norge har endast arbetat med vägledande miljökriterier på ett begränsat antal områden och har bl.a. använt sig av MSR:s arbete på området. Difi har även uppdaterat CSR-kompassen inom ramen för den norska webportalen för upphandling. Den primära informationskanalen till norska offentliga inköpare är dock webportalen anskaffelser.no. Norge vill styra de offentliga inköparna till denna portal eftersom man vill att informationen om socialt ansvar ska vara en naturlig och integrerad del av den generella inköpsinformationen.

3.4.4 Särskilda intresseområden

Difi ser tydliga vinster med ett tätare och mer formaliserat samarbete mellan de nordiska länderna. Det är exempelvis intressant att arbeta med att standardisera kraven på miljö och samhällsansvar eftersom det skulle vara mer kostnadseffektivt att ta fram gemensamma kriterier för de nordiska länderna och mer kostnadseffektivt för leverantörerna att hantera mer standardiserade krav. Det skulle även kunna vara av intresse att samarbeta kring livscykelkostnader och hur sådana ska beräknas.

Utvärdering av ställda krav nämns som ytterligare ett intresseområde, där man exempelvis skulle kunna samarbeta om att ta fram vägledningar för hur detta skulle kunna göras. Inköparna behöver enkla och konkreta verktyg samt vägledningar som de kan använda i samband med upphandlingar.

Ett samarbete kan utgå från att man väljer ut de viktigaste områdena för det gemensamma arbetet och därefter arbetar med några områden per år. Områden som skulle kunna omfattas av ett samarbete är därmed flera och omfattar utvärdering, metoder, processer, verktyg inklusive vägledningar, elektroniska stöd och goda exempel.

Inom området socialt ansvar i offentliga inköp ser Norge stora fördelar med ett nordiskt samarbete i syfte att harmonisera och synkronisera utformningen av exempelvis sociala kontraktsvillkor och egenrapportering. Detta skulle bidra till att förenkla och effektivisera arbetet för leverantörerna som ofta är verksamma i flera nordiska länder. Om kraven på en socialt ansvarsfull styrning av leverantörskedjan är desamma i de nordiska länderna kommer både de offentliga aktörerna och deras leverantörer att spara mycket tid och resurser.

3.5 Danmark

3.5.1 Översikt av regelverket

Den danska regeringens handlingsplan tydliggör att samhällsansvar är en naturlig del av en utvecklingspolitisk strategi.²² Regeringen uppmanar den offentliga sektorn att i större utsträckning använda sig av möjligheten att ställa krav på att de varor och tjänster som köps in produceras på ett ansvarsfullt sätt. En central princip är att offentliga inköp ska bidra till den gröna omställningen. I den danska regeringens Strategi for intelligent offentlig indkøb från 2013 anges att hållbarhet är en av tre överordnade målsättningar för offentliga inköp.²³ Hållbarhet ska uppnås genom miljö- och energikrav och utveckling av gröna lösningar. Man bör även ta ett

²² Danmarks regering (2012) Ansvarlig vækst – Handlingsplan for virksomheders samfundsansvar 2012-2015.

²³ Danmarks Regering (2013) Strategi for intelligent offentlig indkøb

samhällsansvar och social hänsyn genom exempelvis sociala villkor och villkor för arbetet.

Den danske tilbudsloven gäller för nationella upphandlingar och för inköp under EU:s tröskelvärden.²⁴ Av 8§ tilbudsloven framgår att miljöhänsyn kan vägas in vid en bedömning av det ekonomiskt mest fördelaktiga budet. Av 6§ Miljøbeskyttelsesloven framgår att offentliga myndigheter bl.a. vid inköp ska verka för denna lags föremål, dvs. miljöskydd.²⁵ Danmark har kungjort att upphandlingsdirektivets bestämmelser gäller i dess ursprungliga lydelse. För närvarande bedriver Danmark ett arbete med att överföra direktivets bestämmelser i den nationella lagstiftningen.²⁶ Konkurrens- och förbrukarstyrelsens vägledning till tilbudsloven berör bl.a. miljömässigt hänsynstagande samt socialt ansvarstagande.²⁷ Det finns policys för gröna inköp och hållbara inköp. Miljøstyrelsen ansvarar för den förra och Erhvervsstyrelsen för den senare.

3.5.2 Hur är arbetet med hållbar upphandling organiserat?

Ansaret för frågor rörande miljömässigt hänsynstagande och socialt ansvarsfull upphandling är uppdelat på flera myndigheter. Miljøstyrelsen ansvarar för arbetet med miljökrav i samband med upphandling, medan Erhvervsstyrelsen koordinerar arbetet med sociala och etiska krav. Beskæftigelsesministeriet ansvarar i samarbete med Konkurrens- och förbrukarstyrelsen för att ta fram informationsmaterial om arbetsrelaterade villkor. Därutöver arbetar flera andra myndigheter med olika aspekter av upphandlingsfrågorna. Moderniseringsstyrelsen ansvarar för offentliga inköp.

Även om ansaret för miljömässig hänsyn och socialt ansvarstagande ligger på olika myndigheter arbetar Miljøstyrelsen, Erhvervsstyrelsen och Konkurrens- och förbrukarstyrelsen med att samla information om båda aspekterna på csr-indkob.dk, som utgör en del av utbudsportalen.dk. Utbudsportalen erbjuder främst stöd till offentliga inköpare och samlar information om offentlig upphandling i Danmark.

3.5.3 Hur långt har Danmark kommit på området?

En grundprincip är att offentlig upphandling ska bidra till den gröna omställningen. Det pågår ett arbete för att säkerställa att offentliga inköp lever upp till det relevanta regelverket och internationella standarder vad gäller gröna inköp och sociala klausuler. Det finns vägledningar för statliga inköp

²⁴ Bekendtgørelse af lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter.

²⁵ LBK nr 879 af 26/06/2010 Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse.

²⁶ BEK nr 712 af 15/06/2011 Bekendtgørelse om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter.

²⁷ Konkurrens- og forbrukerstyrelsen (2005). Vejledning til tilbudsloven 2005.

inom båda områdena och det finns en webportal, dvs. Utbudsportalen (se ovan), som omfattar gemensamma riktlinjer för offentliga inköpare.

I Danmark använder man sig främst av fallstudier och erfarenhetsutbyte. Miljøstyrelsen och Erhvervsstyrelsen pekar på att det är resurskrävande att ta fram kriterier och att man utöver de nationella vägledningarna hänvisar till EU:s kriterier för offentliga gröna inköp samt andra kriterier som exempelvis miljömärkningskriterier och Miljöstyrningsrådets kriterier.

3.5.4 Särskilda intresseområden

I Danmark bedömer Miljøstyrelsen och Erhvervsstyrelsen att arbetet på miljöområdet har kommit längre och är mer etablerat än på den sociala sidan. På det sociala området har arbetet inte pågått lika länge och det finns ett intresse av att samarbeta kring utvecklingen av detta arbete.

Miljøstyrelsen och Erhvervsstyrelsen pekade på fördelarna med en gemensam nordisk ansats till uppföljning av krav som ställts rörande miljöhänsyn och socialt ansvarstagande. Ett område som skulle kunna vara av intresse för ett nordiskt samarbete skulle kunna vara livscykelkostnader/total cost of ownership, exempelvis hur sådana kostnader kan följas upp.

Även EU:s regelverk omfattar livscykelkostnader och ett gemensamt nordiskt förhållningssätt kan därför vara av intresse. Miljøstyrelsen och Erhvervsstyrelsen pekar på att eventuella kriterier bör samordnas med det arbete som sker inom EU och i Norden.

Att möta nordiska kolleger bedöms som värdefullt i sig eftersom det skapar kontaktytor och möjliggör ett erfarenhetsutbyte mellan de nordiska länderna. En gemensam nordisk workshop kunde vara ett första steg för att kunna diskutera sig samman om vad länderna har för gemensamma intresseområden vad gäller hållbar upphandling med miljömässig hänsyn och socialt ansvarstagande.

Vad gäller offentliga gröna inköp finns det redan ett etablerat samarbete inom ramen för Green11-gruppen, där 11 länder som ligger långt framme vad gäller gröna inköp deltar. De nordiska länderna deltar i denna grupp. På samma sätt samarbetar man inom ramen för UNEP Sustainable Public Procurement Initiative, där MSR (Sverige) och Miljøstyrelsen (Danmark) sitter med i en advisory board.

3.6 Finland

3.6.1 Översikt av regelverket

År 2008 började den finska regeringen se närmare på frågor rörande hållbar upphandling genom en arbetsgrupp där Miljöministeriet samt Arbets- och Näringsdepartementet deltog. År 2009 utmynnade arbetsgruppens förslag i att regeringen fattade ett principbeslut rörande hållbar upphandling. Detta

beslut har nu ersatts av det s.k. cleantech-beslutet som kom 2013. Regeringens principbeslut rör främjandet av miljöaspekter respektive sociala aspekter i samband med offentlig upphandling. I cleantech-beslutet från 2013 tydliggörs att den offentliga sektorn ska främja grön upphandling och att statliga upphandlingsenheter ska ta hänsyn till energi- och miljöaspekter vid samtliga upphandlingar.²⁸ Även livscykelkostnader berörs. I CSR-beslutet från 2012 tydliggörs regeringens ambitioner vad gäller CSR-frågor i den offentliga sektorn. Regeringen åtar sig även att främja användningen av CSR i offentliga upphandlingar.

Den finska lagen om offentlig upphandling gäller för offentlig upphandlingar över 30 000 euro.²⁹ Av regelverket framgår att de upphandlande enheterna ska sträva efter att ordna sin upphandling i form av så ändamålsenliga enheter som möjligt med beaktande av miljöaspekterna. Miljöaspekterna kan beaktas genom hela upphandlingsförfarandet, exempelvis kan krav på prestanda och funktion även omfatta miljöegenskaper. En upphandlande enhet kan även fastställa särskilda avtalsvillkor som särskilt kan avse miljöaspekter och sociala aspekter. Regelverket anger att vid bedömningar av vad som totalekonomiskt sett är mest fördelaktigt, kan miljöegenskaper och livscykelkostnader beaktas.

Under hösten 2013 har Finland inlett en översyn av upphandlingslagstiftningen. Översynen syftar till att man bättre ska kunna beakta faktorer såsom sysselsättning, hälsa och sociala aspekter. Offentlig upphandling ses som ett kompletterande styrmedel till generella styrmedel på de aktuella områdena.

3.6.2 Hur är arbetet med hållbar upphandling organiserat?

Arbets- och Näringsministeriet har huvudansvaret för upphandlingsfrågorna och de ansvarar för regelverket samt för att informera om detta regelverk. De arbetar även med frågorna på EU-nivå. Tillsammans med det finska Kommunförbundet driver ministeriet även projektet Rådgivningsenheten för offentlig upphandling. Rådgivningsenheten driver webportalen Upphandling.fi som innehåller information om god praxis vid offentlig upphandling, bl.a. kring miljöaspekter och sociala aspekter. Finansministeriet arbetar med upphandlingsfrågor på en generell och strategisk nivå. Därutöver berörs vissa ministerier inom sina politikområden, såsom Social- och hälsovårdsministeriet och Miljöministeriet.

Det finns även ytterligare aktörer som arbetar med upphandlingsfrågor. Två av dessa är de statliga företagen Hansel Ab och Motiva Ab. Hansel fungerar som statens inköpscentral och ansvarar bl.a. för de statliga ramavtalen, men

²⁸ Finlands regering (2013). Government decision-in-principle on the promotion of sustainable environmental and energy solutions (cleantech solutions) in public procurement respektive Government Resolution on Corporate Social Responsibility.

²⁹ Finland lag om offentlig upphandling 30.3.2007/348.

kan även bistå vid enskilda myndigheters upphandlingar. Motiva Ab verkar främst på miljöområdet och ger bl.a. råd vid offentlig upphandling av miljöteknologi.

3.6.3 Hur långt har Finland kommit på området?

Finland har arbetat aktivt både med aspekter kring miljöhänsyn och socialt ansvarstagande vid offentlig upphandling. Arbetet med miljöhänsyn har pågått under en längre tid och kraven på miljöområdet anses lättare att kvantifiera än kraven på socialt ansvarstagande.

Arbetet med socialt ansvarstagande vid offentlig upphandling är ännu inte lika etablerat, men har varit fokus för flera insatser under senare år. Arbets- och näringsministeriet publicerade i november 2013 en handledning till socialt ansvarsfull upphandling. I handledningen uppmuntrar man myndigheterna att ta fram strategier för socialt ansvarsfull upphandling och använda sig av de möjligheter som finns i regelverket.

3.6.4 Särskilda intresseområden

Arbets- och näringsdepartementet ser uppföljning som ett område som skulle kunna vara av särskilt intresse för nordiskt samarbete. Många upplever att uppföljning är ett komplicerat område och ett enhetligt system skulle även bidra till att minska risken att företag diskriminerades.

Även frågor rörande socialt ansvarsfull upphandling skulle kunna vara av intresse att samarbeta kring. Utöver uppföljning kan det här även vara intressant att diskutera i vilken utsträckning och hur man kan integrera sociala aspekter i avtalsvillkoren, t.ex. rörande arbetsrelaterade villkor.

På miljösidan vore det av intresse att samarbeta kring riktlinjer för hur livscykelkostnader ska bedömas. Användningen av denna typ av kostnadsberäkningar kommer sannolikt att öka, men i praktiken kan det vara svårt att göra bedömningarna.

Det kan även vara till nytta att diskutera frågor om hur kraven ska kunna kopplas till specifika produkter och under vilka förutsättningar upphandling riskerar att krocka med regelverket kring statsstöd.

Arbets- och näringsdepartementet ser både frågor om miljömässiga hänsyn och om socialt ansvarstagande som intressanta områden för ett nordiskt samarbete. Det finns ett antal praktiska frågor där man skulle kunna dra nytta av ett nordiskt samarbete. Exempel på områden där ett nordiskt samarbete och erfarenhetsutbyte kan vara intresse är hur villkor kopplas till upphandlingsobjektet eller leverantörskedjor, men även offentlig upphandlings beröringspunkter med statstödsreglerna skulle kunna ingå. Ett nordiskt samarbete bör omfatta olika typer av expertis för att skapa förutsättningar för en helhetssyn.

4 Nordisk samverkan – förslag på områden

En av Statskontorets huvuduppgifter i det första deluppdraget är att identifiera områden som är lämpliga för ett eventuellt fördjupat eller breddat nordiskt samarbete. I detta avslutande kapitel presenteras dessa områden. Inledningsvis förs ett kort resonemang om utgångspunkterna för Statskontorets bedömningar.

4.1 Utgångspunkter för förslagen

Både litteraturgenomgången och intervjumaterialet ligger till grund för Statskontorets förslag på områden för nordiskt samarbete. Utgångspunkter för förslagen har varit att de ska vara:

- Möjliga och av gemensamt intresse
- Relevanta, användbara och konkreta

En av Statskontorets utgångspunkter är att förslagen ska vara möjliga att genomföra och att det inte ska föreligga uppenbara hinder för samarbete. Exempelvis bör de identifierade områdena kunna hanteras utan att aktuell lagstiftning utgör ett hinder. De behöver också vara av gemensamt intresse, dvs. det ska röra frågor som samtliga aktörer visat intresse för och ser behov av att komma vidare med. En annan utgångspunkt är att förslagen ska vara relevanta, användbara och konkreta. En nödvändig förutsättning för att samarbeten ska få effekt är att de omsätts i praktiken. Det innebär att de måste ha förutsättningar att få genomslag på upphandlingsenheter runt om i de nordiska länderna och därmed även större genomslag på företag som agerar på den nordiska marknaden. Först då kan förslagen förväntas utveckla möjligheterna att styra mot politiska mål genom upphandling.

Av regeringens uppdrag till Statskontoret framgår det att kostnadseffektivitet och det samhällsekonomiska mervärdet särskilt ska beaktas vid utformningen av förslag. Vi har tidigare i rapporten pekat på att det förekommer en diskussion om hur effektiv upphandling är som ett styrmedel. Forskningen ger idag olika besked om huruvida upphandling är att betrakta som ett effektivt medel för att styra mot politiska mål samt under vilka förutsättningar upphandling kan vara ett sådant styrmedel. Bland annat bedömer vissa att det är svårt att utvärdera kostnadseffektiviteten hos miljöanpassad upphandling och är tveksamma om det ens är möjligt att objektivt fastställa kostnadseffektiviteten hos miljöanpassade upphandlingar. Till de faktorer som bidrar till att försvåra sådana bedömningar hör bristen på statistik, antaganden som påverkar utfallet och osäkerheter om dynamiska effekter.

Statskontoret kan dock konstatera att det finns ett politiskt intresse för att ställa sociala och miljömässiga krav vid offentliga upphandlingar liksom ett intresse bland de upphandlande myndigheterna att ställa sådana krav. Utgångspunkten är då att denna typ av krav bidrar till viktiga samhällsekonomiska mervärden.

Det är sannolikt att myndigheterna i de nordiska länderna även fortsatt kommer att arbeta med att ställa sociala och miljömässiga krav i samband med offentliga upphandlingar och att omfattningen av dessa krav kan komma att öka. Givet en sådan utveckling kommer länderna fortsättningsvis behöva utveckla kunskaper och arbetssätt. Det torde därmed vara mer effektivt att bedriva arbetet gemensamt snarare än var för sig.

I arbetet med att identifiera samarbetsområden har Statskontoret utgått från att de nordiska länderna genom samarbetet kan dra mer nytta av varandras kompetens och erfarenheter, dvs. skapa bättre förutsättningar för ett mer effektivt kunskapsbyggande. Härigenom kan ett nordiskt samarbete leda till att de som faktiskt genomför upphandlingar får bättre verktyg för att ta social och miljömässig hänsyn i offentlig upphandling, när så bedöms lämpligt. Genom ett mer likartat arbetssätt på områden som passar för samarbete på nordisk nivå skapas bättre förutsättningar för att upphandling ska kunna bidra till de samhällsekonomiska mervärden som sociala och miljömässiga krav avses leda till.

De förslag som lämnas kan ses som initiala aktiviteter som med tiden får verkan och ett bredare genomslag i det praktiska arbetet med upphandling i de nordiska länderna. I uppdragets andra del som ska avrapporteras i mars 2014 kommer fokus att ligga på att utveckla de förslag som bedöms som mest intressanta och att undersöka möjliga organisatoriska lösningar för genomförandet av dessa.

4.2 För- och nackdelar med ett nordiskt samarbete

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret analysera såväl för- som nackdelar med ett breddat och fördjupat nordiskt samarbete. I detta avsnitt går vi kortfattat igenom för- och nackdelar med ett nordiskt samarbete utifrån allmänna organisationsteoretiska utgångspunkter. Samarbete och samverkan är positivt laddade begrepp men man glömmer ofta bort att nya arbetssätt alltid för med sig vissa nackdelar, åtminstone på kort sikt.

Fördelar

De nordiska länderna har mycket gemensamt. Detta utgör en bra förutsättning för att de nordiska länderna tillsammans ska kunna utgöra en stark aktör i frågan om socialt och miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling. Genom att agera gemensamt, utveckla detta policyfält på ett likartat sätt och att leda utvecklingen kan de nordiska länderna agera som en sammanhållen part med goda möjligheter att påverka det internationella arbetet.

Norden är redan idag en gemensam marknad. Ett nordiskt samarbete kan ytterligare förstärka den nordiska marknaden genom ett mer samordnat arbete med upphandling. Ett sådant samarbete kan skapa mer gynnsamma förutsättningar för marknadens aktörer. Samordning ger också upphandlingsarbetet möjlighet till större genomslag i relation till de politiska mål man vill uppnå.

Genom att samordna olika krav i offentlig upphandling förenklar man för producenter och tjänsteleverantörer som agerar på den nordiska marknaden. Samordnade krav gör det också enklare att följa upp att dessa krav och kontraktsvillkor uppfylls. Sammantaget bidrar detta till minskade transaktionskostnader och ökad effektivitet.

En viktig fördel med ett nordiskt samarbete är att det skapar möjligheter till utbyte av erfarenheter och goda möjligheter till att lära av varandra. Det kan också skapa goda möjligheter till nya mer effektiva arbetssätt. Interaktion mellan praktiker i olika länder och forskning kan också skapa förutsättningar för nya och innovativa lösningar på delvis gemensamma problem och utmaningar.

Nackdelar

En intressant aspekt är att samverkan mellan länder kan snäva in de berörda ländernas handlingsutrymme eftersom det övergripande syftet med ett samarbete av denna typ är att skapa ett mer harmoniserat arbetssätt. Om samverkan sker mellan länder som är mycket olika är risken för att samverkan begränsar det enskilda landets handlingsutrymme i högre grad än om länderna är mer lika.

I respektive land definieras handlingsutrymmet för upphandlingsarbetet av landets lagstiftning och politiska ambitionsnivå. Om regelverk och praktik är mycket olika i samarbetande länder blir utrymmet för samarbetet mer begränsat. I samtliga nordiska länder är de yttersta ramarna redan givna av EU:s regelverk, men regler och principer kan i viss mån ändå tolkas olika. Det kan även finnas nationella politiska prioriteringar som i förlängningen bidrar till att utrymmet för ett gemensamt arbete begränsas till ett relativt sett litet område.

Ett annat problem har att göra med styrningskedjan. Nordiska ministerrådet är endast ett samarbetsorgan och kan inte fatta beslut om regler och reformer som gäller de enskilda länderna. Däremot kan överenskommelser träffas som sedan ska hanteras av beslutande församlingar, berörda departement och genomföras av myndigheterna i respektive land. Det Nordiska ministerrådet har inga sanktionsmöjligheter och därmed heller inga möjligheter att driva igenom överenskommelser. Styrningen blir därmed avhängig respektive lands vilja att delta och förmåga att styra, genom nationella beslut och främjande åtgärder. En annan nackdel som följer av implementeringsproces-

sen är att samarbete mellan olika aktörer med sin egen beslutsordning i regel kräver mer tid, från beslut till genomförande.

En risk att beakta är om man utvecklar regler, strategier och förhållningssätt som i efterhand visar sig vara felaktiga, kan skadan bli större i en nordisk kontext än när en enskild aktör/land agerar på ett sätt som får oavsedda effekter.

4.3 Identifierade områden för ett nordiskt samarbete

Statskontoret har identifierat fem tänkbara områden för nordiskt samarbete. Vi vill peka på att det finns vissa likheter mellan våra förslag och de förslag som tagits fram i det av nordiska ministerrådet initierade projektet om grön offentlig upphandling om ny miljöteknik och innovationer.

4.3.1 Livscykelkostnader

I såväl Danmark, Finland, Norge och Sverige finns en ambition att arbeta med så kallade livscykelkostnader (LCC). LCC-begreppet omfattar den samlade kostnaden för en produkt över hela dess livslängd, såväl inköp som underhåll och energiförbrukning till dess att varan inte längre används. Varor som är billiga vid anskaffningstillfället kan medför relativt höga omkostnader efter hand och i slutändan vara en relativt sett dyr produkt.

Det primära syftet med användandet av LCC är att det kan leda till en ökad ekonomisk nytta. Denna nytta kan exempelvis uppstå som ett resultat av minskad energiåtgång, men också på grund av lägre underhålls- och driftkostnader.

I de nordiska länderna arbetar man redan med LCC men omfattningen varierar. Genom EU:s direktiv om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon tillämpas redan ett livscykelperspektiv för vissa typer av produkter. Syftet med direktivet är att offentliga myndigheter ska beakta kostnader för drivmedel samt miljökostnader för utsläpp av koldioxid, kväveoxider och partiklar i sina anbudsunderlag.

Det finns dock en hel del problem och utmaningar vad gäller arbetet med LCC. Exempelvis finns det olika beräkningsmodeller och olika sätt att arbeta med detta som ett instrument i offentlig upphandling. Samtliga personer som vi har intervjuat har nämnt LCC som ett viktigt samarbetsområde. Därmed finns det ett värde i att utbyta erfarenheter och kunskaper samt eventuellt samordna ett sådant arbete. En sådan samordning skulle exempelvis kunna resultera i nordiska modeller för beräkningar eller vägledning för användandet av LCC inom olika tillämpningsområden. Praktiska erfarenheter från olika tillämpningar skulle också snabbare kunna få spridning. Detta skulle göra det enklare för upphandlande myndigheter att arbeta med konceptet, samtidigt som det blir enklare för leverantörerna om de kan arbeta mot en mer likvärdig modell i hela Norden.

Upphandlingsutredningen pekar på att det återstår en hel del att göra för att öka användningen av LCC i upphandling. De kommande upphandlingsdirektiven i EU innehåller också ett starkare fokus på detta instrument. Därför bedömer vi att LCC är ett område för nordisk samverkan som på sikt skulle kunna bidra till att samhällsekonomiska mervärden genereras. Utgångspunkten i arbetet måste vara baserat på det rådande kunskapsläget och ta hänsyn till i vilka situationer LCC är lämpligt att använda samt hur det bör användas i dessa situationer.

Ett nordiskt samarbete i dessa frågor måste också beakta modeller och arbetssätt utanför Norden så att det ligger i linje med utvecklingen inom EU, men också i ett bredare globalt perspektiv.

4.3.2 Gemensamma kriterier

Det är inte alltid enkelt att veta när krav ska ställas och hur de ska utformas för att upphandling ska ha bästa möjliga effekt som ett medel för att nå andra mål. För att upphandling ska utgöra ett lämpligt styrmedel bör kraven vara enhetliga och konsekventa för att uppnå bäst effekt. Om upphandlande enheter ställer olika krav försvåras arbetet för de företag som agerar på den nordiska marknaden. Om de krav som ställs är mer likartade och samordnade skapas bättre förutsättningar för en effektiv användning av upphandling som styrmedel. Därmed finns det vinster med att utveckla gemensamma krav och kriterier. Det innebär ett förstärkt stöd för upphandlare men också för företagen eftersom det blir enklare och billigare att lämna anbud i flera nordiska länder. Det förekommer dock redan diskussioner och arbete kring olika kriterier på EU-nivå samt i viss mån även mellan nordiska aktörer vilket är viktigt att beakta i det fortsatta arbetet.

Enligt vad Statskontoret erfarit är exempelvis de sociala kraven som för närvarande diskuteras av de upphandlande myndigheterna i de nordiska länderna relativt likartade. De gemensamma utgångspunkterna är internationella konventioner såsom ILO och FN:s deklaration om mänskliga rättigheter. Däremot är det ett mindre utvecklat område och det finns delområden där osäkerheten kring möjliga krav är stort. Miljökrav har däremot använts under en längre period. Ett nordiskt samarbete om kriterieutformning bör därför inledningsvis fokusera på sociala krav och de mål som man där vill arbeta mot.

4.3.3 Uppföljning

För att upphandling ska fungera som ett effektivt styrmedel krävs att de krav som ställs är möjliga att följa upp. Uppföljning kan vara svårt, resurskrävande och kräver ofta särskild kompetens. Det kan också vara förenat med relativt stora kostnader. De upphandlande myndigheternas eget arbete med uppföljning är viktigt. Av intervjuerna att döma finns det ett behov och ett stort intresse att förstärka detta arbete. De allra flesta är medvetna om

betydelsen av uppföljning men skulle gärna se gemensamma nordiska insatser för att utveckla arbetet.

Ett nordiskt samarbete som syftar till att stärka möjligheterna till uppföljning kan dock genomföras med olika ambitionsnivåer. Exempelvis skulle en workshop kring uppföljningsfrågor vara ett mindre krävande format (se nedan).

I Sverige finns det idag en webportal för uppföljning av sociala krav som innehåller verktyg för detta arbete. Uppföljningsportalen har utvecklats i ett samarbete mellan Miljöstyrningsrådet och Sveriges landsting och regioner. Den syftar till att stödja upphandlande myndigheter i arbetet med att följa upp sociala krav. Ett förslag med en något högre ambitionsnivå är att denna portal görs tillgänglig för hela Norden och översätts till de nordiska språken.

Med en ytterligare högre ambitionsnivå kan man tänka sig att de nordiska länderna försöker utveckla likartade former för ett systematiskt uppföljningsarbete. Idag finns det aktörer på marknaden som säljer sådana tjänster men dessa är inte alltid anpassade för offentlig verksamhet. Det finns dock även exempel på uppföljningsaktiviteter som är skapade med utgångspunkt i myndigheternas behov. Statskontoret gör bedömningen att det finns potential i att utveckla ett sådant arbete och att det finns mycket att lära av varandra.

4.3.4 En nordisk workshop

Ett möjligt sätt att inleda ett utökat nordiskt samarbete är anordna en workshop. Det har framkommit att det överlag finns ett behov av att mötas, för att utbyta erfarenheter och utveckla kunskaperna om offentlig upphandling i Norden. En workshop kan ge möjlighet att utbyta sådana erfarenheter på områden där länderna antingen befinner sig i samma skede i utvecklingen eller där något land kan ha särskilt intressanta erfarenheter att dela med sig av. Även om de nordiska länderna sammantaget har kommit relativt långt vad gäller frågor om miljömässigt och socialt ansvarstagande i upphandlingsarbetet, så arbetar man fortfarande på olika sätt och har kommit olika långt på olika områden. Trots att det finns en vana att arbeta med kravformuleringar så är erfarenheterna av att strategiskt använda upphandling som styrmedel relativt begränsade. Det finns därmed mycket att lära av varandra.

En nordisk workshop kan dock innebära en rad olika saker. Exempelvis kan det ses som ett viktigt initialt moment i ett mer långsiktigt samarbete. Genom en första workshop kan man identifiera strategiskt intressanta områden för det framtida samarbetet. Workshopen kan också betraktas som mer långsiktig genom att den ses som en plattform för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Vår bedömning är att upphandling är ett nyckelinstrument för hushållning med offentliga resurser, men att användningen av miljömässiga och sociala krav för att styra mot andra mål kräver ett löpande utveck-

lingsarbete. Därför finns det ett behov av att kontinuerligt utbyta erfarenheter och utveckla nya kunskaper.

Förslaget kan också betraktas som ett format för samarbete om sådana frågor som tas upp ovan. Exempelvis skulle en workshop kunna handla om livscykelkostnader. En annan om gemensamma kriterier. Stående workshops skulle kunna utgöra ett forum för informationsutbyte och en plattform för nya frågor. Det kan också utgöra en bas för att knyta samman befintliga och nya samarbeten i Norden.

Om en workshop används för att identifiera områden som är av strategiskt intresse i ett inledande skede, så kan en stående workshop användas till att löpande diskutera nya områden lämpliga för framtida samarbeten. Sådana områden kan dels utgöras av den typ av sakområden som diskuterats tidigare dvs. LCC, uppföljning eller en gemensam ansats till krav och kriterier, dels av processer och metoder för arbetet. Att skapa en bas för ett samarbete genom stående workshops ger även möjlighet till ett flexibelt förhållnings-sätt då det är möjligt att variera hur djupgående man vill att samarbetet ska vara inom respektive område. Samtidigt har man möjligheten att löpande identifiera nya frågor som lämpar sig för det fortsatta samarbetet.

4.4 Behövs en stark nordisk koordinering?

I såväl intervjuer som annat material framställs Norden som en relativt sammanhållen marknad. En mycket stor andel av de företag som levererar varor och tjänster i ett land agerar också i övriga nordiska länder. Av Statskontorets förstudie framgår att de nordiska länderna har en liknande syn på staten och dess roll i samhället. Vi har också en relativt likartad relation mellan kommun och stat samtidigt som vi ligger förhållandevis långt framme i arbetet med hållbar upphandling. Detta innebär att det finns goda förutsättningar för ett breddat och fördjupat nordiskt samarbete om socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling.

Ett stärkt nordiskt samarbete inom upphandlingsområdet kommer att behöva engagera många aktörer i samhället, såväl inom offentlig som privat sektor. Det finns mycket kunskap om praktiska frågor kring offentlig upphandling i de nordiska länderna, men dessa erfarenheter förefaller inte användas fullt ut i det dagliga upphandlingsarbetet. Mycket tyder därför på att en ökad koordinering av de nordiska ländernas arbete skulle kunna bidra till en ökad spridning av erfarenheter av och kunskaper om hållbar upphandling som redan finns i Norden.

Även om ett nordiskt samarbete kan vara av stor betydelse finns det sannolikt ännu större vinster att göra på en europeisk nivå. Samarbetet på en nordisk nivå kan därför användas strategiskt i syfte att skapa en plattform för kunskapsutveckling och policyskapande. En gemensam ansats från de



nordiska länderna som ligger långt fram i detta arbete ger sannolikt bättre möjligheter att få gehör för den nordiska ansatsen inom ramen för EU.

En viktig förutsättning för att ett nordiskt samarbete ska nå framgång är att man identifierar lämpliga former för att bedriva och förankra ett sådant arbete. Formerna för ett sådant samarbete utgör fokus för det fortsatta arbetet inom ramen för detta uppdrag. Uppdraget avslutas i mars 2014.

Referensförteckning

Litteratur

Dalhammar och Leire (2012). *Miljöanpassad upphandling och innovations-upphandling som styrmedel*, i SOU 2013:12 Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.

Danmarks regering (2012) *Ansvarlig vækst – Handlingsplan for virksomheders samfundsansvar 2012-2015*.

Danmarks Regering (2013) *Strategi for intelligent offentlig indkøb*.

ESO 2013:10. *Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner*.

Europeiska kommissionen (2013) *Process for Setting Criteria*.
http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_process.htm

Finlands regering (2013). *Government decision-in-principle on the promotion of sustainable environmental and energy solutions (cleantech solutions) in public procurement* respektive *Government Resolution on Corporate Social Responsibility*.

Frostenson och Sjöström (2013). *Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling: En forskningsöversikt*, i SOU 2013:12 Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.

Iraldo m.fl. (2011). *A Literature Review on the Links between Environmental Regulation and Competitiveness*.

Konkurrence- och forbrugerstyrelsen (2005). *Vejledning til tilbudsloven 2005*.

Konkurrensverket (2009). *Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhälls-ekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*.

Konkurrensverket (2013). *Siffror och fakta om offentlig upphandling – Statistik om upphandlingar som genomförts under 2012*.

Michelsen och De Boer (2009). *Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level*.

Naturvårdsverket (2013). *Grön upphandling i Östersjöregionen*,
<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och->

internationellt/Internationellt-miljoarbete/Multilateralt-samarbete/EUs-strategi-for-Ostersjoregionen/gron-upphandling-i-ostersjoregionen/

Nordiska ministerrådet (2009). *Hållbar utveckling – En ny kurs för Norden Reviderad utgåva med mål och prioriteringar 2009–2012.*

Nordiska ministerrådet (2011). *Nordic Co-operation on Sustainable Consumption and Production.*

Nordiska ministerrådet (2012). *Mainstreaming GPP in the Nordic countries – a scoping study.*

Nordiska ministerrådet (2012) *Samarbete om gröna inköp.*
[http://www.norden.org/sv/tema/green-growth/statsministrarnas-aatta-projekt/samarbete-om-groena-offentliga-inkoep.](http://www.norden.org/sv/tema/green-growth/statsministrarnas-aatta-projekt/samarbete-om-groena-offentliga-inkoep)

Norges regering (2011). *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser Handlingsplan 2007– 2010.*

Preuss (2007). *Buying into our future: Sustainability initiatives in local government procurement, Business Strategy and the Environment.*

PlanMiljø (2010) *Promoting Innovative Public Procurement of Clean-Tech in the Nordic Countries.*

SOU 2013:12 *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.*

Intervjuer har gjorts med följande myndigheter och personer:

Erhvervsstyrelsen (Danmark)

Miljøstyrelsen (Danmark)

Direktoratet for forvaltning og IKT (Norge)

Arbets- och näringsdepartementet (Finland)

Hansel (Finland)

Konkurrensverket

Kammarkollegiet

Arbetsmiljöverket

SKL Kommentus

Svenskt näringsliv

Företagarna

Magnus Arnek (tidigare sekreterare i Upphandlingsutredningen)



Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Socialdepartementet



Regeringsbeslut

IV:1

2013-10-03

S2013/6820/RU (delvis)

Statskontoret

Box 8110

104 20 Stockholm

Uppdrag angående förstudie om nordiskt samarbete om socialt och miljömässigt hållbar offentlig upphandling

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att

1. analysera för- och nackdelar med ett fördjupat eller breddat samarbete mellan de nordiska länderna inom miljömässigt och socialt ansvarsfull offentlig upphandling. Analysen ska innehålla resonemang om det nordiska samarbetet utifrån kostnads-effektivitet och det samhällsekonomiska mervärdet, givet rådande förekomst av och inriktning på socialt och miljömässigt hållbar upphandling och existerande nationella, generella styrmedel inom de aktuella områdena. Analysen ska beakta erfarenheter från tidigare och befintligt nordiskt samarbete.
2. kartlägga övriga nordiska länders intresse, att fördjupa befintligt samarbete eller utvidga samarbetet inom de aktuella områdena, genom att vända sig till relevanta myndigheter,
3. rekommendera områden, inom miljömässigt och socialt ansvarsfull upphandling, som är lämpliga för ett eventuellt fördjupat samarbete mellan länderna. Statskontoret ska därvid utgå från sådana områden där länderna har liknande regler, modeller och synsätt samt kommentera de valda områdena utifrån kostnads-effektivitet och det samhällsekonomiska mervärdet givet nationella, generella styrmedel.
4. utreda och rekommendera lämpliga former för ett eventuellt samarbete, exempelvis utbyte av goda exempel, gemensamt kriteriearbete, gemensam upphandling av ramavtal för avtals-

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

uppföljning eller en gemensam leverantörsdatabas för själv-deklarationer och kontroll,

5. utreda och rekommendera hur ett framtida samarbete skulle kunna organiseras och lämpliga arbetsprocesser, t.ex. hur kriterier bör arbetas fram,
6. utreda om ett eventuellt samarbete skulle kunna ske med hjälp av finansiellt stöd från Nordiska ministerrådet, samt
7. redovisa sådant som Statskontoret i övrigt anser vara relevant inför bedömningen om ett eventuellt fördjupat nordiskt samarbete inom de aktuella områdena.

Uppgifterna 1–3 och 7 ska redovisas senast den 15 januari 2014 till Regeringskansliet (Socialdepartementet) medan uppgifterna 4–6 redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 28 mars 2014. Redovisningarna ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Vid genomförandet av uppdraget ska Statskontoret inhämta synpunkter och upplysningar från danska, finska och norska myndigheter som ansvarar för miljömässigt och socialt ansvarsfull offentlig upphandling. Statskontoret ska även inhämta synpunkter från AB Svenska Miljöstyrningsrådet (MSR), Konkurrensverket, Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, Arbetsmiljöverket samt Sveriges Kommuner och Landsting samt andra organisationer, däribland relevanta näringslivsorganisationer, som Statskontoret anser vara berörda av uppdraget.

Vid genomförandet av uppdraget ska relevant lagstiftning beaktas.

Bakgrund

Samtliga nordiska länder arbetar med miljömässigt och socialt hållbar upphandling. Upphandlingsutredningen 2010 har i sina betänkanden (På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen, SOU 2011:73, och Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, SOU 2013:12) lämnat närmare beskrivningar av begreppen miljömässigt och socialt hållbar upphandling.

De nordiska länderna har kommit olika långt på olika områden. Det finns och har funnits visst nordiskt samarbete. Bland annat har MSR:s kriterier legat till grund för utvecklingen av de norska miljökriterierna. Vidare finns ett nordiskt samarbete om den s.k. CSR-kompassen som riktar sig dels till offentliga upphandlare, dels privata företag som vill ta ansvar för sin leverantörskedja. Verktöget togs ursprungligen fram i

Danmark. Det reviderades under 2010, med stöd från bl.a. Nordiska ministerrådet, och översattes samtidigt till svenska, isländska, norska och finska. I Sverige ansvarar MSR för CSR-kompassen.

De nordiska statsministrarna har gett näringsministrarna i uppdrag att, i samarbete med miljö- och energiministrarna, initiera ett arbete för att, i ett första steg, identifiera områden och produktgrupper där gröna inköpsstandarder är mest effektiva i jämförelse med andra styrmedel, samt i ett andra steg undersöka möjligheter att samordna gröna inköpsstandarder nordiskt. Nordiska Ministerrådet finansierar i det sammanhanget en samnordisk satsning som ska leda till att offentlig upphandling av ny miljöteknik och innovationer kan komma igång på allvar i de nordiska länderna. Miljöstyrningsrådet ansvarar för en förstudie inför det kommande samarbetet som avses pågå till 2015. I projektet ska myndigheter, experter, forskare och konsulter samarbeta för att etablera praktiska koncept för innovations- och miljöteknikupphandlingar i nordiska kommuner och regioner. Syftet är att sådana upphandlingar i framtiden ska kunna fortgå av egen kraft och på marknadsmässiga villkor.

I sammanhanget bör nämnas att Nordiska rådet har rekommenderat de nordiska ländernas regeringar att snarast möjligt ta i bruk befintliga och framtida vägledningar och kriterier för gröna offentliga upphandlingar (rek. 5/2013).

Upphandlingsutredningen 2010 föreslog i sitt slutbetänkande att det nordiska samarbetet kring hållbar upphandling borde fördjupas ytterligare. Utredningen angav att ju fler likartade krav som ställs, desto bättre effekt kan ett styrmedel också väntas ha. Enhetliga krav och villkor kan vara till stor hjälp för företagen och bidra till att förbättra deras möjligheter att lämna anbud i andra nordiska länder.

Utredningen pekade därtill på att de sociala krav som övervägs och tillämpas i de nordiska länderna på vissa områden är relativt likartade. Utredningen anser att det borde vara av intresse för de nordiska länderna att bygga upp ett gemensamt, och därigenom mer kostnadseffektivt, kontrollsystem för att verifiera att ställda krav följs. De system för uppföljning som redan etablerats – t.ex. landstingens Upphandlingsportal och Inköpcentralens SKL Kommentus auditörsramavtal – lyfts fram som goda exempel vilka skulle kunna utgöra grunden för ett framtida nordiskt samarbete.

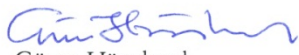
Utredningen har mot denna bakgrund föreslagit att regeringen tar initiativ till en diskussion om ett utökat och mer formaliserat nordiskt samarbete kring kriterieutformning och uppföljning av miljökrav och sociala krav.



4

Uppdraget till Statskontoret ska förse regeringen med ytterligare beslutsunderlag i anledning av Upphandlingsutredningens förslag.

På regeringens vägnar


Göran Hägglund


Åsa Edman

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA
Miljödepartementet/M
Näringsdepartementet/ENT/MK
Arbetsmarknadsdepartementet/ARM
Arbetsmiljöverket
Kammarkollegiet
Konkurrensverket
AB Svenska Miljöstyrningsrådet
Sveriges Kommuner och Landsting

Bilaga 2

Är upphandling ett effektivt styrmedel?

Delade meningar om effektivitet

Vad gäller den offentliga upphandlingens potential och lämplighet som styrmedel går åsikterna isär. Det vanligaste argumentet mot upphandling som styrmedel handlar om att det finns brister vad gäller kostnadseffektiviteten i att använda det för att nå politiska mål.

Resonemangen om kostnadseffektivitet på miljöområdet bygger i regel på att en högre effektivitet kan uppnås genom att externa effekter internaliseras med hjälp av olika ekonomiska styrmedel. På så sätt uppnås en mer ”korrekt” prissättning av en vara eller tjänst genom att de verkliga kostnaderna i högre grad bakas in. Vanligen handlar det om en skatt eller ett system med utsläppsrätter som bjuds ut på en marknad. De som har en produktion som är mer miljövänlig kommer i mindre utsträckning att påverkas av skatten eller av utgifter för köp av utsläppsrätter. Om skatten eller antalet utsläppsrätter är rätt dimensionerade blir det till slut rationellt för dem som förorenar att ställa om sin produktion. Därmed kan en bättre avvägning mellan ekonomi och miljöhänsyn åstadkommas genom en skatt än genom ett förbud eller genom krav i upphandlingen. En skatt eller ett system med utsläppsrätter blir med andra ord mer kostnadseffektivt än ett administrativt styrmedel, som förbud eller upphandling.

Hur relevant är detta för frågan om miljöhänsyn i upphandling? Om målet är att minska exempelvis koldioxidutsläpp ner till en viss nivå kan resonemanget ovan mycket väl vara giltigt. Om det är ett politiskt mål att helt få bort en typ av gifter är det däremot tveksamt om kostnadseffektivitetsbegreppet och resonemangen om en effektiv avvägning mellan miljöhänsyn och ekonomi är relevanta. Finns det ett politiskt satt mål om att kvantiteten ska vara noll kan det ifrågasättas om ekonomiska styrmedel har ett försprång från ett rent teoretiskt perspektiv.

Brännlund, Lundberg och Marklund har på uppdrag av Konkurrensverket analyserat förutsättningarna för offentlig upphandling som styrmedel. Deras slutsatser är att miljöhänsyn i offentlig upphandling sannolikt inte är ett kostnadseffektivt sätt att nå olika miljömål jämfört med ett ekonomiskt styrmedel i form av en produktions- eller konsumtionsskatt.³⁰

Författarna menar dock att inte heller skatter ska betraktas som någon patentrösning. Exempelvis kan det föreligga informationsproblem som förknippas med exempelvis en miljöskatt – det kan vara svårt att i förväg

³⁰ Konkurrensverket (2009) Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden.

veta exakt hur stor kvantitativ effekt en skatt får på utsläpp. Administrativa styrmedel och upphandling kan vara ett mer direkt sätt att rikta sig mot utsläppskvantiteter. Det kan också vara politiskt svårt att sätta tillräckligt höga miljöskatter för att ett miljömål ska uppnås.

Upphandlingsutredningen lät också Dalhammar och Leire, Internationella miljöinstitutet vid Lunds universitet, undersöka frågan närmare. Författarna är tveksamma till om det är möjligt att objektivt fastställa kostnadseffektiviteten hos miljöanpassade upphandlingar. Brist på statistik, antaganden som påverkar utfallet och osäkerheter om dynamiska effekter är exempel på bakomliggande orsaker till svårigheterna att bedöma kostnadseffektiviteten. Deras intryck är dock att kostnadseffektiviteten – liksom måleffektiviteten – troligen skiljer sig starkt åt beroende på miljöproblem och produktgrupp.³¹

Genom Dalhammar och Leires intervjuer med experter framkommer det att man inom många OECD-länder anser att upphandling kan vara ett måleffektivt styrmedel. Det kan dock vara svårt att utvärdera kostnadseffektiviteten hos miljöanpassad upphandling samt att förena miljökrav med budgetneutralitet. I intervjuerna framkommer det också att frågan om kostnadseffektivitet är mindre viktig i de fall då det saknas generella styrmedel.

En övergripande slutsats i Dalhammar och Leires studie är att både mål- och kostnadseffektiviteten hos upphandling kan öka om sampelet med andra styrmedel fungerar väl, samt om arbetet med att ställa miljökrav är långsiktigt och konsistent och ingår i en större strategi. Det torde finnas risker för målkonflikter i upphandlingarna, speciellt om dessa innefattar ett större antal kriterier rörande miljö och sociala frågor.

I en annan promemoria skriven åt utredningen understryker Dalhammar att i det i många länder, inklusive Sverige, många gånger saknas styrmedel som kan utgöra reella alternativ till upphandling. En realistisk miljöpolitik måste utgå från vilka styrmedel som faktiskt går att införa, menar författaren.

Frostenson och Sjöström pekar på att just konflikten mellan upphandling som styrmedel och dess kostnadseffektivitet är ett ganska vanligt tema i forskningen. Däremot är det få forskningsinsatser som har en empirisk effektmätande karaktär. Det betyder att vi fortfarande vet förhållandevis lite om hur pass verkningsfull upphandling är som medel att styra mot politiska mål.³²

I ESO-rapporten Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner kritiserar Lundberg och Marklund den gröna upphandlingen ur ett effektivitetsperspektiv. De menar att upphand-

³¹ Dalhammar och Leire (2012) Miljöanpassad upphandling och innovationsupphandling som styrmedel.

³² Frostenson och Sjöström (2013). Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling: En forskningsöversikt.

ling inte är ett kostnadseffektivt styrmedel jämfört med generella styrmedel. Bristande information och kunskap hos upphandlande myndigheter lyfts som ett skäl. De för också fram argumentet att även om offentliga miljömål kan nås, är det inte säkert att miljöhänsynen som helhet ökar. Med exemplet ekologiska livsmedel visas att nettoeffekten för miljön kan bli negativ av grön offentlig upphandling. Om det offentliga köper upp en stor andel av tillgängliga ekologiska livsmedel kan priset på ekologisk mat öka i den privata handeln. Då minskar efterfrågan på ekologiska livsmedel bland privata konsumenter (en betydligt större marknad än den offentliga). De pekar dock på att även om det inte är ett kostnadseffektivt sätt att minska miljöskador är det inte tillräckligt för att utesluta att myndigheter ska ta miljöhänsyn. Om det är viktigt att miljömålen faktiskt nås och det ska ske snabbt, kan administrativa/kvantitativa styrmedel användas istället för ekonomiska styrmedel.³³

Vilka är motiven för miljöanpassad och socialt ansvarsfull offentlig upphandling?

Av Miljöstyrningsrådets forskningsöversikt framkommer det att det finns fördelar med upphandling som inte andra styrmedel har. En miljöanpassad upphandling kan exempelvis påverka såväl lokalt som globalt. En upphandlande myndighet kan ställa miljökrav som bidrar till att lösa miljöproblem som är mer specifika för den region man verkar i. Generella styrmedel såsom skatter har sällan den potentialen. Dessa styrmedel är kraftfulla men inte alltid tillräckliga och kan vara politiskt svårtillgängliga. Därför kan upphandling betraktas som ett komplement och som kan bidra till det övergripande arbetet mot miljömål och sociala mål.

Upphandlingsutredningen menar att miljökrav i offentlig upphandling i huvudsak är motiverat av effektivitetsskäl. Utredningen skriver att konsumtions- eller produktionsprocesser ofta ger upphov till miljöpåverkan av olika slag. Frånvaron av offentliga ingrepp kan leda till att varken producenter eller konsumenter i tillräcklig grad beaktar denna påverkan när de fattar beslut om konsumtion och produktion. Det här kan få allvarliga miljökonsekvenser. Utredningen menar att det leder till ett slags samhällsekonomiskt ineffektiv resursanvändning. För att hantera sådana negativa externa effekter måste det offentliga träda in på olika sätt för att förmå producenter och konsumenter att beakta problemet.

När det gäller social hänsyn så är det snarare jämlikhets- eller rättviseideal som utgör grunden för motiven. Det handlar enligt utredningen om att vilja agera moraliskt och etiskt riktigt.

³³ ESO 2013:10 Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner

Motiven till miljöanpassad och socialt ansvarsfull upphandling skiljer sig således åt. Detta är en viktig insikt ur ett strategiskt perspektiv eftersom upphandlande myndigheter måste ha en tydlig bild av vad de vill uppnå genom att ställa miljömässiga eller sociala krav i upphandlingen.

Ett annat och mer empiriskt grundat motiv för att utveckla arbetet med upphandling som styrmedel är att upphandlande myndigheter i såväl Sverige som i övriga Europa redan idag ställer sociala och miljömässiga krav och har gjort det i flertal år. Undersökningar visar också att förekomsten av miljökrav ökar. Utöver EU:s främjandearbete så har de flesta medlemsstaterna redan antagit nationella handlingsplaner för miljöanpassad offentlig upphandling.

Faktorer av betydelse

Av ovanstående redovisning framgår det att det finns argument både för och emot offentlig upphandling som ett medel för att styra mot andra politiska mål. I Frostenson och Sjöströms³⁴ rapport till Upphandlingsutredningen beskrivs forskningen som både knapp och olikartad när det gäller effekt- och konsekvensmätningar. Det är enligt författarna därför svårt att uttala sig om hur upphandlingen rent effektmässigt står sig som styrmedel jämfört med andra styrmedel. Genomgången visar ändå att det finns en del allmänna rekommendationer som kan vara av betydelse i det här sammanhanget.

Bland annat så hänvisar Frostenson och Sjöström till Preuss³⁵ som menar att det är en fördel att ha en övergripande och brett förankrad hållbarhetsstrategi som får genomslag i förfrågningsunderlagen. Även samarbeten av olika slag bedöms vara betydelsefullt. Dels på lokal nivå men också på mellanstatlig och internationell nivå. Även Brammer och Walker (2011) talar för betydelsen av överstatlig samverkan eftersom nationella och internationella riktlinjer och regler har stor betydelse för i vilken grad man integrerar sociala och miljömässiga krav i upphandlingen.

Andra studier pekar på att kompetensfrågan är central. Om man vill öka inslaget av miljökrav bör man enligt Fet m.fl. (2011) stärka inköpsfunktionerna. Detta bedöms särskilt viktigt eftersom forskningen visar att stora kommuner med egna inköpsavdelningar är mer benägna att ställa krav än små kommuner utan sådana resurser.³⁶

Upphandling är bara ett av flera andra styrmedel som kan användas för att nå sociala och miljömässiga mål. Som redan nämnts har flera forskare hävdat att upphandling inte är ett särskilt effektivt medel att styra mot exempel-

³⁴ Frostenson och Sjöström (2013). Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling: En forskningsöversikt.

³⁵ Preuss (2007). Buying into our future: Sustainability initiatives in local government procurement, Business Strategy and the Environment.

³⁶ Michelsen och De Boer (2009). Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level.

vis miljömål. Många resultat avspeglar detta synsätt, medan andra lyfter fram betydelsen av att det finns flera styrmedel att välja mellan och att det snarare handlar om vilken mix av styrmedel man väljer. Reglering, marknadsbaserade styrmedel och ekonomiska incitament bör enligt Iraldo m.fl. samverka för att olika politiska mål ska nås på bästa möjliga sätt.³⁷

Nedan följer Frostenson och Sjöströms egen sammanställning av olika rekommendationer som förekommer i forskningslitteraturen.

- En övergripande, brett förankrad, hållbarhetsstrategi, som återspeglas i upphandlingsunderlagen och förfrågningarna.
- Lärande mellan myndigheter på lokal, nationell och/eller internationell nivå.
- Samarbete mellan upphandlande organisationer, sociala företag och privata näringsidkare.
- Tydligt stöd från regering och myndigheter för hållbarhet genom lagstiftning och regleringar.
- Tillräckligt stort utrymme i budgeten för att investera i hållbar upphandling.
- Professionalisering av inköpsfunktionen – ev. samarbete med andra kommuner (etc.) kring just inköpsfunktionen för att uppnå skaleffekter.
- God beställarkompetens, dvs. kunskaper i hållbarhetsfrågor.
- Dialog med leverantörerna för att nå samförstånd kring vilka kriterier som är relevanta och inbördes mest betydelsefulla.

Det finns således ett behov av ett övergripande och strategiskt förhållningssätt, tydligare styrning och ett starkare ledarskap. Myndighetsledningen bör exempelvis ange vilka övergripande mål och principer som ska gälla för verksamheten. Policydokument, riktlinjer för affärsetik, miljö- och social hänsyn samt en strategi för hur offentlig upphandling tillhör de verktyg som kan användas i strävan mot dessa mål. De enskilda myndigheternas förmåga att agera kan också vara kopplat till ett relativt svagt nationellt ledarskap i frågorna. Upphandlingsutredningen pekar på att regeringen traditionellt har styrt utvecklingen i denna fråga genom lagstiftning. Däremot har inte samma energi ägnats samordningen av upphandlingsfrågorna. Genom ett tydligare ledarskap och ett strategiskt förhållningssätt finns det enligt utredningen betydande potential till både effektivisering och ökad samhällspåverkan genom upphandling. Finns det en politisk målsättning att förstärka och öka användandet av upphandling som ett medel för att nå andra mål finns det anledning att aktivt överväga de rekommendationer som forskningslitteraturen lyfter fram.

³⁷ Iraldo m fl. (2011). A Literature Review on the Links between Environmental Regulation and Competitiveness.