



Upphandling som bidrar till omställning till en cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle

Handlingsplan



Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Inledning | 3 |
| Regeringsuppdraget..... | 3 |
| Långsiktiga samhällsmål..... | 3 |
| Uppdragets mål..... | 4 |
| Avgränsningar och beroenden..... | 4 |
| Digitalisering och standardisering..... | 4 |
| Statistik | 5 |
| Kompetensförsörjning | 5 |
| Styrning och ledning | 5 |
| Om handlingsplanen | 7 |
| Offentliga inköp som främjar cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle | 9 |
| Om cirkulär ekonomi | 10 |
| Omvärldsanalys..... | 12 |
| Aktörer i det offentliga inköpssystemet | 12 |
| Studie av offentliga upphandling som främjar cirkulär ekonomi och fossilfrihet..... | 13 |
| Insikter | 14 |
| Upphandlingsmyndighetens utgångsläge..... | 16 |
| Åtgärder som främjar cirkulär ekonomi och fossilfrihet genom offentliga inköp | 18 |
| Fokusområde: Strategiska förutsättningar | 19 |
| Fokusområde: Branscher och materialströmmar | 20 |
| Fokusområde: Stöd i upphandling | 21 |
| Fokusområde: Innovation i upphandling..... | 22 |
| Fokusområde: Kommunikation och samverkan | 23 |
| Uppföljning och redovisning av handlingsplanen | 26 |
| Rapportering till regeringen..... | 26 |
| Uppföljning av offentliga inköps utveckling..... | 26 |
| Begreppsdefinitioner | 28 |

Inledning

Sverige och världen står inför en stor systemtransformation för att klara klimat- och miljötmaningarna. Offentlig upphandling är ett viktigt och strategiskt verktyg för offentlig sektors och samhällets omställning, för att nå Agenda 2030-målen, de nationella klimatmålen och för att skapa ett mer robust och självförsörjande samhälle. Det är utgångspunkten för det regeringsuppdrag Upphandlingsmyndigheten har fått.

Regeringsuppdraget

Upphandlingsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att stärka och utveckla den offentliga upphandlingen så att den i ökad utsträckning bidrar till omställningen till en cirkulär ekonomi och fossilfritt samhälle (M2022/00439). Därmed kan den offentliga upphandlingen bidra till klimatomställningen genom att behoven i ökad utsträckning tillgodoses med giftfria, fossilfria och cirkulära lösningar i enlighet med den klimatpolitiska handlingsplanen och strategin för cirkulär ekonomi.

Enligt uppdraget ska Upphandlingsmyndigheten arbeta med att förstärka myndighetens stöd för upphandling som främjar cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle och utarbeta ett förslag till och implementera en handlingsplan för detta. Målet är att bidra till Agenda 2030 och klimatmålet om nollutsläpp 2045 i enlighet med regeringens klimatpolitiska handlingsplan (prop 2019/20:65) och strategin för cirkulär ekonomi (M2020/01133).

Uppdraget ska beredas och genomföras i relevanta delar i samverkan med Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Trafikverket, Boverket och andra relevanta organisationer. Vidare ska myndigheten löpande föra dialog med andra berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner och aktörer från näringsliv, akademi och forskningsinstitut.

En plan för vad Upphandlingsmyndigheten avser att vidta för åtgärder på kort och lång sikt ska redovisas till regeringen senast 1 december 2022. Uppdraget därefter redovisas till regeringen genom delrapportering av viktiga insatser och resultat senast 1 mars 2023 och 1 mars 2024. Slutredovisning, inklusive insatser i planen och resultat av dessa, ska ske senast 1 februari 2025.

Långsiktiga samhällsmål

De åtgärder som Upphandlingsmyndigheten identifierar inom uppdraget ska sammantaget bidra till att uppfylla Sveriges klimatmål om ett fossilfritt samhälle 2045, flera miljö kvalitetsmål och den nationella strategin för cirkulär ekonomi. Genom att använda hållbar offentlig upphandling som verktyg finns en stor potential att samtidigt möta flertalet av de miljömässiga, sociala och samhällsekonomiska målen i Agenda 2030. Cirkulär ekonomi bidrar till flera av Agenda 2030-målen.



Illustration Agenda 2030 – Globala målen

Uppdragets mål

Arbetet med uppdraget och implementeringen av handlingsplanen har som mål att

- öka kunskapen hos upphandlande organisationer och dess leverantörer om hur offentlig upphandling och strategiskt inköpsarbete kan bidra till att öka takten i omställningen till en cirkulär ekonomi och fossilfritt samhälle
- öka förmågan hos upphandlande organisationer att genomföra upphandlingar som tar tillvara och främjar nya lösningar och möjliggör cirkulära affärsmodeller
- ökad andel cirkulära affärsmodeller och cirkulära affärslösningar i offentlig upphandling.

Avgränsningar och beroenden

Upphandlingsmyndigheten är en främjandemyndighet som ska bidra till att båda sidor av den offentliga affären förstärker sina förutsättningar och sin förmåga att bidra till omställningen till ett hållbart samhälle. Upphandlingsmyndigheten kan i samverkan med många andra aktörer bidra till bättre förutsättningar för att inköpskraft och potential som strategiskt verktyg ska användas fullt ut. Men för att påskynda omställningen finns det många viktiga beroenden och faktorer som behöver utvecklas parallellt, till exempel digitalisering och standardisering, beteendeförändring och kompetensförsörjning, liksom styrning från ledning och beslutsfattare i upphandlande organisationer.

Digitalisering och standardisering

För att förbättra möjligheterna att ställa och följa upp specifika och drivande klimatkrav i en offentlig upphandling behöver en mängd information kunna hanteras, till exempel information om specifika material- och bränslemängder och miljödata för dessa resurser. För att möjliggöra effektiva informationsflöden och undvika

Upphandling som bidrar till omställning till en cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle

inläsningseffekter behövs branschgemensam samstämmighet, bland annat kring terminologi, digitala format och standardisering.

Det behövs också infrastruktur för informationshantering om entreprenaders, varors och tjänsters klimat- och miljöpåverkan. En sådan infrastruktur kan möjliggöra effektivare klimatarbete i övergripande inköpsanalyser, hantering av olika inköpskategorier och i upphandlingar, avrop och uppföljningsverksamhet.

Statistik

God datakvalitet är helt avgörande för att upphandlingsstatistik ska kunna användas som underlag för styrning och uppföljning. Upphandlingsmyndigheten är en statistikmyndighet på upphandlingsområdet med ansvar för att samla in uppgifter ur annonser om upphandling från registrerade annonsdatabaser. Det finns i dag brister som påverkar statistikens kvalitet och därmed kunskapen om hur inköp och upphandlingar påverkar klimatet, liksom möjlighet till fördjupade analyser av potential och effekt.

Den nationella upphandlings- och inköpsstatistiken behöver alltså fortsatt utvecklas för att skapa bättre förutsättningar för att följa upp och målstyra offentliga inköp. Det kan göras genom att möjliggöra bättre uppföljning av miljömässigt hållbar upphandling, utveckla regelverket gällande annonsering av upphandling och lagstiftningen avseende insamling av uppgifter om inköpsvärden.

Kompetensförsörjning

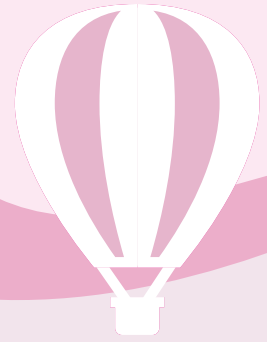
Kompetensförsörjning är en faktor som påverkar inköpsens möjligheter att bidra mer till klimatmålen. Upphandlande organisationer behöver mer kunskap och kompetens om sin egen verksamhets klimat- och miljöpåverkan för att kunna styra mot att inköpen ska bidra mer till att nå dessa.

Det finns behov av utbildning och kunskapshöjande insatser för dem som på olika sätt ansvarar för och arbetar med offentliga inköp. Även andra roller än upphandlare behöver kunskap om offentlig upphandling, samtidigt som upphandlare och andra roller behöver mer strategisk inköpskompetens.

Styrning och ledning

Ledningen och beställarens ambitionsnivå sätter ramarna för inköpsarbetet inom den upphandlande organisationen. Tydligare styrning och ledning i form av strategi- och styrdokument med viktiga förutsättningar, så som resurser, är en faktor som kan åstadkomma att offentliga inköp bidrar mer till klimatmålen.

Finns den politiska viljan uttryckt i budget, policy eller riktlinjer är det lättare för tjänstemän att arbeta med upphandling som strategiskt instrument för att bidra till att nå samhällsmål, så som minskad klimatpåverkan och främjande av cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle.



Om handlingsplanen

Om handlingsplanen

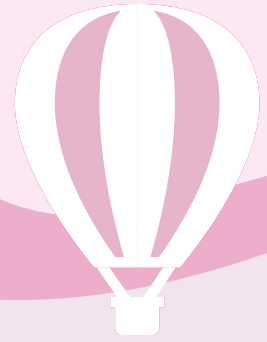
Offentliga inköp är på flera sätt ett viktigt verktyg i omställningen till en cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle. Eftersom det varje år görs offentliga upphandlingar för över 800 miljarder kronor i Sverige kan dessa vara en motor i omställningen. Den här handlingsplanen omfattar de åtgärder som Upphandlingsmyndigheten identifierat som relevanta att genomföra på kort och lång sikt för att bidra till den utvecklingen.

Det övergripande målet med åtgärderna är att öka kunskapen om och användningen av upphandling som ett strategiskt verktyg, i syfte att bidra till att upphandlande myndigheter i ökad utsträckning tillgodoser sina behov med giftfria, fossilfria och cirkulära lösningar och bidrar till att nå Sveriges miljö- och klimatmål och målen i Agenda 2030.

Flera av de åtgärder som Upphandlingsmyndigheten identifierat handlar om utvecklingsarbete som ger effekt på längre sikt. Upphandlingsmyndigheten ser därför att de identifierade åtgärderna behöver fortsatta insatser över tid. En central del i arbetet handlar om att bygga kunskap och göra analyser i syfte att identifiera vilka åtgärder som ger störst effekt.

För att identifiera vilka åtgärder Upphandlingsmyndigheten bör vidta har flera aktiviteter genomförts:

- Dialog har inletts med de utpekade organisationerna i uppdraget för att etablera samarbetsformer i de olika delarna av utförandet: Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Trafikverket och Boverket.
- En referensgrupp har inrättats för att involvera, föra dialog, inhämta kunskap och förankra arbetet. Intresset för referensgruppen är stort och ett 60-tal organisationer ingår i gruppen, från såväl upphandlande organisationer och leverantörer som hållbarhetsexperter, akademi och bransch- och intresseorganisationer. Referensgruppen har sammanträtt en gång för att få information om uppdraget och ge inspel till handlingsplanen.
- En studie om nuläge och behov för framtida utveckling av upphandling som främjar cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle har genomförts. I studien genomfördes bland annat djupintervjuer med relevanta aktörer i det offentliga inköpssystemet och med kunskap inom ämnet.
- En inventering av Upphandlingsmyndighetens interna kunskap och stöd med relevans för uppdraget har genomförts. Inventeringen har skett med bred involvering och ur ett helhetsperspektiv på såväl det offentliga inköpssystemet som de olika hållbarhetsdimensioner.



Offentliga inköp som främjar cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle

Offentliga inköp som främjar cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle

Både Sveriges regering och EU har tydligt indikerat att offentlig upphandling spelar en viktig roll i omställningen till cirkulär ekonomi. Regeringen konstaterar i den klimatpolitiska handlingsplanen (prop. 2019/20:65) och strategin för cirkulär ekonomi (M2020/01133) att det finns en stor potential att genom offentlig upphandling bidra till minskade utsläpp och främjande av utbud och efterfrågan på innovativa, cirkulära och klimatsmarta lösningar. En övergång till cirkulär ekonomi är viktig för att nå Sveriges klimatmål och för att uppfylla de globala målen för en hållbar utveckling inom Agenda 2030.

I uppdraget till Upphandlingsmyndigheten om cirkulär och fossilfri upphandling (M2022/00439) framhåller regeringen att det för offentlig sektor bland annat innebär att verka för att inköpen bidrar till omställningen till ett resurseffektivt och fossilfritt samhälle. Detta kan göras genom att till exempel ställa krav som leder till ökad livslängd, ökad andel återbrukade produkter och effektivare transporter och fordon med lägre utsläpp.

Genom att förstå en leverantörs affärsmodell blir det enklare för upphandlande organisationer att genomföra en upphandling på ett sätt som gynnar en cirkulär ekonomi. Upphandlingsmyndigheten har i arbetet med ett tidigare regeringsuppdrag identifierat fem olika affärsmodeller som driver cirkulär ekonomi (UHM-2020-0069):

1. cirkulära råvaror
2. materialåtervinning
3. vara som tjänst
4. livstidsförlängning
5. delningsplattformar.

Vid inköp av varor och tjänster bör den upphandlande organisationen exempelvis

- utreda om behovet av inköp verkligen finns eller om man skulle kunna tillgodose behovet på ett helt annat sätt
- så långt det är möjligt behålla befintliga varor genom att reparera och underhålla
- ställa funktionskrav i upphandlingen för att i högre grad möjliggöra nya lösningar och innovation
- ställa hållbarhetskrav i upphandlingar
- undersöka möjligheten att köpa produkter producerade av återvunnet material.

Även personer som arbetar med verksamhetsutveckling i bredare bemärkelse behöver ha med detta perspektiv i sitt dagliga arbete, exempelvis hur arbetsmoment och uppgifter kan genomföras på ett sätt så att de inte kräver inköp som leder till avfall.

Om cirkulär ekonomi

Cirkulär ekonomi kan beskrivas som motsatsen till den traditionella, linjära ekonomin som är dominerande i dag. Att åstadkomma en cirkulär ekonomi innebär att

- designa produkter och förpackningar smartare
- minska konsumtionen av varor som motverkar en cirkulär ekonomi
- återanvända mer
- återvinna mer material.

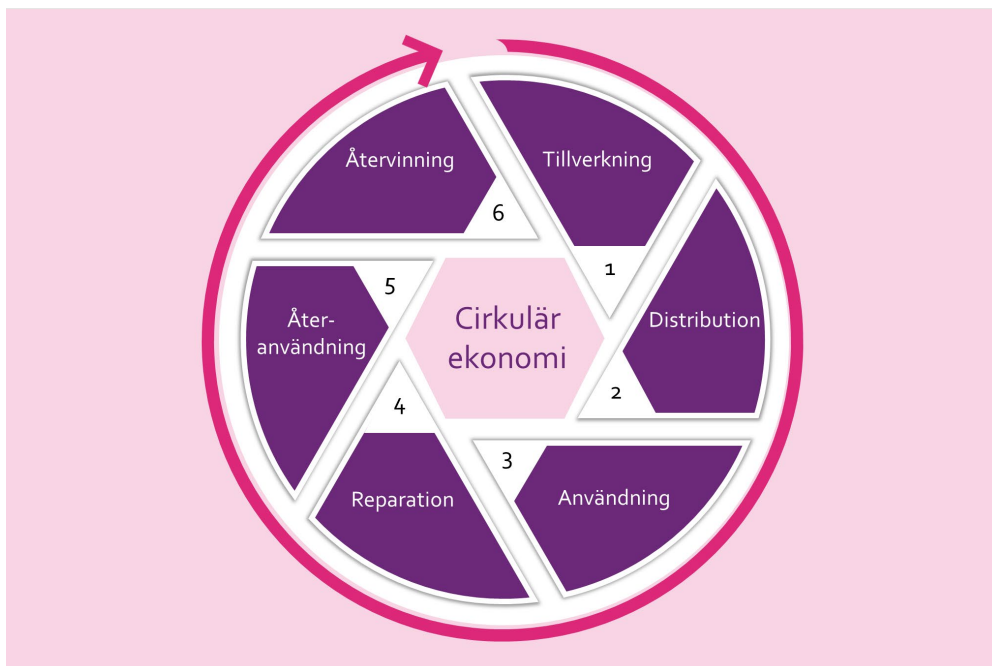
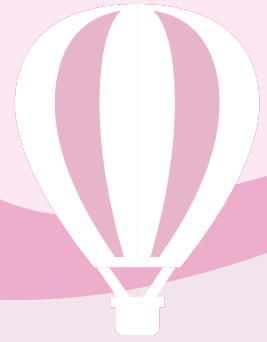


Illustration över material- och resurseffektiv hantering av produkter och förpackningar i en cirkulär ekonomi

Cirkulär ekonomi kan också gynna ekonomisk och social hållbarhet, till exempel genom resursbesparingar och minskade organisationskostnader för inköp, längre livslängd och fler användningsområden för olika produkter.

Genom cirkulära affärsmodeller läggs också grunden för en hållbar konkurrenskraft över tid och en ekonomiskt hållbar utveckling. Cirkulära åtgärder som reparation och återbrukstjänster kan också bidra till ökad sysselsättning för personer som står längre ifrån arbetsmarknaden.



Omvärldsanalys

Omvärldsanalys

Upphandlingsmyndighetens arbete med uppdraget behöver utgå från en förståelse för hur hela det offentliga inköpssystemet fungerar och vad som i dag hindrar att offentliga inköp i större utsträckning främjar cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle. Inom ramen för regeringsuppdraget om att stimulera etablering av ändamålsenliga inköpsorganisationer (Fi2020/04834) har Upphandlingsmyndigheten analyserat det offentliga inköpssystemet. Ett inledande insiktsarbete har också genomförts i form av en studie, för att bättre förstå utmaningar och behov hos upphandlande organisationer och leverantörer på en övergripande nivå.

Aktörer i det offentliga inköpssystemet

För att den offentliga köpkraftens fulla potential som politiskt styrmedel ska tas tillvara räcker det inte att varje upphandlande organisation fungerar väl för sig, de behöver bilda en fungerande helhet med samsyn och gemensamt ansvar för alla delar i affären (UHM-2020-0145-3).

Analysen av det offentliga inköpssystemet bygger på teorin om systembaserad styrning vars komponenter är hämtade från teoribeskrivningar som bland annat gjorts av Ekonomistyrningsverket (ESV 2014:54) och Innovationsrådet (SOU 2013:40).

Det offentliga inköpssystemet kan delas in i sex olika nivåer, där de fyra inre nivåerna utgörs av den enskilda organisationens egen inköpsverksamhet och de två yttre utgörs av nationella nivåer som påverkar inköpsverksamheten.



Illustration av det offentliga inköpssystemets olika nivåer

- **Operativt inköpsarbete** avser genomförandet av enskilda inköp från avtal (exempelvis upphandlare och verksamhetsägande chefer).
- **Taktiskt inköpsarbete** avser processen att tillhandahålla och implementera avtal och att kontinuerligt följa upp avtal och utveckla affärsrelationen (exempelvis verksamhetsföreträdare, upphandlare, miljökunniga).
- **Strategiskt inköpsarbete** avser att ta fram eller justera strategier, analysera, planera och följa upp på affärsområdesnivå (exempelvis inköpschefer, kategoriledare, leverantörer).
- **Styrning av inköpsverksamheten** avser den organisationsövergripande interna styrningen av den upphandlande organisationen (ledningen i enskilda organisationer).
- **Strategisk samverkan** avser samarbete, samordning och samverkan mellan upphandlande organisationer och mellan upphandlande organisationer och leverantörer (exempelvis inköpscentraler, beställarnätverk).
- **Nationell styrning** avser den nationella och internationella styrningen av den offentliga marknaden och dess aktörer (exempelvis politiker, bransch- och intresseorganisationer).

Systemperspektivet visar mångfalden och komplexiteten i de aktörer som är berörda av offentliga inköp, från upphandlaren i det operativa inköpsarbetet och verksamhetschefen med ett inköpsbehov till den potentiella leverantören som har en smart lösning på behovet och politikern som beslutar om förutsättningarna för den offentliga organisationen. De åtgärder som Upphandlingsmyndigheten vidtar riktar sig till väl definierade målgrupper per insats, för att uppnå störst effekt.

Studie av offentliga upphandling som främjar cirkulär ekonomi och fossilfrihet

Upphandlingsmyndigheten arbetar utifrån ett insiktsdrivet arbetssätt. För att förstå framgångsfaktorer, hinder och möjligheter för upphandling som främjar cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle har en studie genomförts.

Insiktsdrivet arbetssätt syftar till att få en djup förståelse för utmaning, situation, behov och möjligheter innan man väljer lösning eller åtgärd. Arbetssättet grundas i både samhällsvetenskapliga och naturvetenskapliga metoder och kännetecknas av kvalitativa tillvägagångssätt, som utgår från ett konstruktivistiskt synsätt där beteenden ser olika ut i olika sammanhang.^{1 2 3}

Den genomförda studien bygger på tidigare insiktsarbeten på myndigheten, flera externa och interna workshoppar och kvalitativa djupintervjuer med personer på olika nivåer i det offentliga inköpssystemet. Sammanlagt ger materialet insikter om vilka utmaningarna är för att upphandling i högre grad ska kunna användas som verktyg för

¹ Guilford, J.P., "Intelligence, creativity, and their educational implications" (1968).

² Framework for Innovation: Design Council's evolved Double Diamond: <https://www.designcouncil.org.uk/our-work/skills-learning/tools-frameworks/framework-for-innovation-design-councils-evolved-double-diamond/>

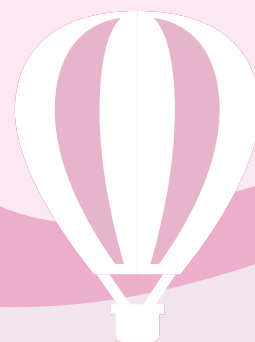
³ Holme, Idar Magne, och Krohn, Bernt, Solvang, "Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder" (1997) (Studentlitteratur AB)

att främja cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle. Insikterna från studien är en av utgångspunkterna för de åtgärder Upphandlingsmyndigheten planerar att vidta inom uppdraget.

Insikter

Den genomförda studien ger många insikter om vad som hindrar att offentlig upphandling används som strategiskt verktyg för en omställning till cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle, och vad som behöver åstadkommas för att ändra på situationen. Här sammanfattas i korthet det viktigaste från studien:

- **Vissa branscher går före i omställningen, men offentlig sektor måste efterfråga cirkulära och fossilfria lösningar.** Upphandlande organisationer behöver ökad kunskap, nya arbetssätt och tydligare styrning mot hållbarhetsmålen för att bli en attraktiv kund.
- **Offentliga organisationer har kommit olika långt.** Skillnaden är stor mellan olika offentliga organisationer i form av vilka resurser de lägger på omställningen. Därför behövs en utökad samverkan och resurs- och kunskapsdelning mellan upphandlande organisationer.
- **Det behövs mer långsiktighet i politiska beslut.** Politiker behöver ökad kunskap och förståelse för de större vinsterna med en övergång till cirkulära affärsmodeller. Med tydlig styrning och långsiktighet är det möjligt att hantera flera utmaningar samtidigt, exempelvis ökad självförsörjning och leveranstrygghet.



Upphandlingsmyndighetens utgångsläge

Upphandlingsmyndighetens utgångsläge

Upphandlingsmyndigheten har över tid utvecklat mycket stöd och verksamhet med bäring på uppdraget. Det handlar till exempel om vägledning för upphandling som främjar cirkulär ekonomi, hållbar plastupphandling, klimathänsyn och innovation i upphandling. Dessutom finns stöd för upphandling inom olika branscher som är viktiga ur klimatsynpunkt och för en cirkulär ekonomi, såsom bygg och livsmedel. Ett flertal hållbarhetskriterier finns framtagna och kan hämtas från myndighetens kriteriebibliotek, exempelvis kriterier för plast, textilier, livsmedel, fordon, transporter, energieffektivisering och material- och avfallshantering.

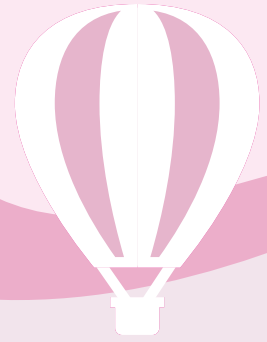
Att ta hänsyn till helhetsperspektivet är nödvändigt för en hållbar utveckling. De olika hållbarhetsdimensionerna kan påverka varandra och upphandlande organisationer kan behöva hantera målkonflikter i omställningen till en cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle. För att understödja helhetsperspektivet inom uppdraget ser Upphandlingsmyndigheten behov av att erbjuda stöd inom social och ekonomisk hållbarhet, och stöd kring prioritering mellan olika mål, där så är relevant. Befintligt stöd för social hållbar upphandling är bland annat arbetsrättsliga villkor, hållbara leveranskedjor, jämställdhet, tillgänglighet och möjlighet till ökad sysselsättning.

Därutöver finns statistik att hämta från Statistiktjänsten och miljöspendanalys – en inköpsanalys där olika miljöfaktorer har integrerats för att undersöka den miljö- och klimatpåverkan som uppstår till följd av de offentliga inköpen. Myndighetens frågeservice bistår med uppskattad generell juridisk rådgivning om upphandling och statsstöd och myndigheten har bred kompetens inom upphandlingslagstiftning, hållbarhet, digital utveckling och strategisk kommunikation och samverkan.

Slutligen finns även stöd och kunskap kring ändamålsenlig styrning av inköpsorganisationer och träffsäker upphandling. Ändamålsenliga inköpsorganisationer är en förutsättning för att upphandlingen ska bidra till strategiska mål.

Upphandlingsmyndighetens stöd i det operativa inköpsarbetet ger inte effekt på högre nivå i systemet för offentliga affärer. Därför ser myndigheten behov av att förstärka de proaktiva och främjande insatserna, på en högre systemnivå. Det handlar till exempel om att arbeta långsiktigt med en främjande lagstiftning och regelverk, att bidra till att förlöpare – de som kommit långt i frågan – delar erfarenheter och kunskaper med organisationer som inte kommit lika långt. För att hushålla med myndighetens resurser, krävs noggranna avvägningar om vilka insatser som görs på kort, medellång och lång sikt.

Ur effektivitetssynpunkt är det relevant för myndigheten att arbeta med aktiv förvaltning, vidareutveckling, utformning, aktivering och spridning av det befintliga erbjudandet. Upphandlingsmyndigheten har i sin myndighetsstrategi formulerat övergripande riktning, prioriteringar och målgrupper och de åtgärder som vidtas i denna handlingsplan går i linje med dessa. Hur myndighetens befintliga erbjudande ska stärkas och utvecklas redovisas i avsnittet ”Åtgärder som främjar cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle”.



Åtgärder som främjar cirkulär ekonomi och fossilfrihet genom offentliga inköp

Åtgärder som främjar cirkulär ekonomi och fossilfrihet genom offentliga inköp

Inom ramen för uppdraget har Upphandlingsmyndigheten identifierat 20 åtgärder som sorteras in i fem fokusområden. Dessa fem fokusområden svarar mot uppdragets beskrivning och bedöms vara de områden som kan ge mest effekt och bäst bidra till de nationella mål och strategier som pekas ut i uppdraget. De speglar också omvärldsanalysen och Upphandlingsmyndighetens kunskapsområde.

Upphandlingsmyndigheten är en kunskapsmyndighet som kan bidra med att tillhandahålla kunskap om hållbara offentliga affärer och att i samverkan med andra bidra till utvecklingen mot en cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle. Men det är de upphandlande organisationerna och dess leverantörer som behöver stå för beteendeförändringen och transformationen. De åtgärder som planeras inom uppdraget riktar sig till aktörer i det offentliga inköpssystemet och ska ske i samverkan med relevanta aktörer som är ledande inom utvecklingen på området.

Inom flera områden finns behov av fördjupad kunskap och analys kring hur offentliga affärer i högre grad kan främja omställningen, vilket kommer att adresseras inom fokusområdena. Vidare är en viktig utgångspunkt i arbetet att analysera effektiva sätt att främja spridning av kunskap och erfarenheter mellan berörda aktörer och att uppnå synergieffekter med andra pågående relevanta initiativ, både nationellt och internationellt.



Fokusområde: Strategiska förutsättningar

För att uppnå uppsatta mål såsom cirkulär ekonomi och fossilfrihet behöver inköpsorganisationerna vara ändamålsenliga. Inom Upphandlingsmyndighetens regeringsuppdrag att stimulera etablering av ändamålsenliga inköpsorganisationer (Fi2020/04834) beskrivs begreppet som en organisation där det finns ett systematiskt samspel mellan inköpsfunktionen, ledningen och verksamheten med en gemensam förståelse för upphandlingens strategiska betydelse för att uppnå verksamhetsmålen och de förutsättningar som krävs för att lyckas. I en ändamålsenlig inköpsorganisation arbetar medarbetarna inte enbart regelstyrkt, utan strategiskt och tvärfunktionellt genom inköpsprocessens olika faser.

Upphandlande organisationer behöver ha rätt statistik och faktaunderlag för att kunna styra och följa upp sina inköp. I rollen som statistikmyndighet publicerar Upphandlingsmyndigheten statistik om miljömässigt hållbar upphandling. Statistiken behöver vidareutvecklas för att möjliggöra ändamålsenlig uppföljning på området. Statistikinsamlingen utgår i dag från uppgifter ur upphandlingsannonser. Det saknas däremot uppgifter om fakturerade inköpsvärden vilket begränsar möjlighet till statistik om inköpsens miljöpåverkan (så kallad miljöspendanalys). Myndigheten har tidigare till regeringen lämnat förslag på hur insamlingen av inköpsvärden kan utformas (UHM-2018-0149-40) och kommer inom ramen för uppdraget verka för att detta kan realiserar. Inom ramen för uppdraget kan Upphandlingsmyndigheten utveckla den nationella statistiken så att den visar vilka upphandlingar som bidrar till cirkulär ekonomi och fossilfrihet.

Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller metoder och stöd för miljöspendanalys för att underlätta för upphandlande organisationer att genomföra inköpsanalyser och övergripande kvantitativa analyser av hur inköpen påverkar olika miljöaspekter i olika inköpskategorier. Inom ramen för uppdraget vidareutvecklar Upphandlingsmyndigheten metoder och stöd för miljöspendanalys kopplat till cirkulär ekonomi och fossilfrihet.

Upphandlande organisationer arbetar på många olika sätt i sitt strategiska och kategoristyrda inköpsarbete och det saknas en nationell standard för hur varor och tjänster kategoriseras. Arbete med att främja cirkulär ekonomi genom upphandling kräver tid och specialistkompetens. För att den specialistkompetens som finns ska kunna användas till rätt inköp behövs strategiska prioriteringar av vilka inköpskategorier som har störst potential att driva utvecklingen mot en cirkulär ekonomi. Därför kommer Upphandlingsmyndigheten att se över möjligheterna till stöd i de strategiska prioriteringarna.

För att den offentliga upphandlingen ska bidra till att driva utvecklingen av cirkulär ekonomi behöver den vara tydlig, enhetlig och långsiktig. Det behövs för att leverantörer ska investera i utveckling av nya cirkulära lösningar. Upphandlingsmyndigheten kommer att verka för ökad harmonisering av den offentliga efterfrågan för att öka såväl den privata som offentliga investeringsviljan för utveckling av cirkulär ekonomi.

ÅTGÄRDER

- Stimulera etablerandet av ändamålsenliga inköpsorganisationer, i samverkan med andra aktörer, i syfte att främja cirkulär ekonomi och fossilfrihet.
- Analysera vilken statistik och miljödata, kopplat till offentliga affärer, som kan vidareutvecklas för att stödja strategiska prioriteringar och uppföljning av omställningen till en cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle.
- Påverka för ny utformning av insamling av inköpsvärden och utveckla statistiken på upphandlingsområdet för att på sikt stärka möjligheterna till uppföljning av omställning till cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle.
- Vidareutveckla metoder och stöd för miljöspendanalys, kopplat till cirkulär ekonomi och fossilfrihet.
- Verka för en ökad harmonisering av offentlig efterfrågan och se över möjligheten till stöd för prioritering av inköpskategorier med särskild potential att bidra till omställning mot cirkulär ekonomi.

Fokusområde: Branscher och materialströmmar

Några branscher står för en stor del av den offentliga sektorns miljöpåverkan. Upphandlingsmyndighetens miljöspendanalys visar att detta bland annat gäller bygg-, anläggnings- och fastighetsbranschen, material och utrustning, transporter och livsmedel. Inom ramen för Fossilfritt Sverige har 22 olika branscher tagit fram färdplaner för att visa hur de kan stärka sin konkurrenskraft genom att bli fossilfria eller klimatneutrala. Flera av färdplanerna pekar på offentlig upphandling som en viktig drivkraft för omställningen.

I Sveriges strategi för omställningen till en cirkulär ekonomi prioriteras sex branscher och materialströmmar: bygg- och fastighetssektorn, livsmedel, textilier, plast, förnybara och biobaserade råvaror och innovationskritiska mineral och metaller. Upphandlingsmyndigheten kan medverka till att de offentliga affärerna bidrar till omställningen på effektivt och hållbart sätt genom att bland annat vidareutveckla och förvalta upphandlingsstöd med fokus på cirkularitet och fossilfrihet för prioriterade branscher och materialströmmar.

Flera av materialströmmarna ingår i många olika inköpskategorier. Detta medför utmaningar i att identifiera var de förekommer och att därmed ställa relevanta krav vid upphandling. Inom ramen för uppdraget kommer Upphandlingsmyndigheten att stärka arbetet med att analysera och prioritera inom vilka branscher och materialströmmar offentlig upphandling bedöms ha möjlighet att ge störst effekt för omställningen, i samverkan med relevanta aktörer. Analysen behöver beakta hur upphandling och mer cirkulära affärsmodeller kan bidra till att materialvärden bibehålls över tid. Därtill finns behov av fördjupad kunskap om möjliga synergieffekter mellan omställning till cirkulär ekonomi och andra samhällsutmaningar, exempelvis försörjningstrygghet, god ekonomisk hushållning och ett socialt hållbart samhälle.

Prioriterat inom uppdraget är även att utarbeta hållbarhetskriterier för upphandling som leder till nollutsläpp av växthusgaser från arbetsmaskiner och tunga vägtransporter samt vägledning för elektrifiering.

ÅTGÄRDER

- Fördjupa kunskapen om vilka branscher och materialströmmar där potentialen i de offentliga affärerna är störst för att bidra till omställningen till cirkulär ekonomi och fossilfritt samhälle på kort och lång sikt, i samverkan med relevanta aktörer.
- Fördjupa kunskapen om möjliga synergieffekter mellan omställning till en cirkulär ekonomi, fossilfritt samhälle och andra samhällsutmaningar exempelvis försörjningstrygghet, god ekonomisk hushållning och ett socialt hållbart samhälle.
- Utveckla stöd för offentliga affärer som främjar cirkulär ekonomi och fossilfrihet anpassat till prioriterade branscher och materialströmmar, bland annat kriterier för fossilfria transporter och arbetsmaskiner.

Fokusområde: Stöd i upphandling

Det stöd som Upphandlingsmyndigheten i dagsläget erbjuder kring fossilfrihet och cirkulär ekonomi i inköpsprocessen består dels av vägledande texter på webbplatsen, dels av ett mer konkret stöd i form av hållbarhetskriterier och Upphandlingsmyndighetens frågeservice. Det stöd Upphandlingsmyndigheten erbjuder behöver vara relevant och aktuellt och kräver därför förvaltning och utveckling. Stödet ska, när det är möjligt och relevant, utgå från livscykelkostnadsanalyser som väger in externa miljöeffekter.

Ett fördjupat fokus behöver läggas på kopplingen till det upphandlingsrättsliga regelverket. Upphandlingslagstiftningen är endast en av många lagar som påverkar vilka möjligheter och begränsningar som finns för att med hjälp av den offentliga affären nå de övergripande klimat- och miljömålen och mål en i Agenda 2030. Det finns andra regelverk på området, som antingen främjar eller begränsar möjligheten till upphandling som bidrar till cirkulär ekonomi och fossilfrihet, som myndigheten kan behöva adressera i samverkan med andra aktörer.

Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier ger konkret stöd i upphandlingsfasen. Men för att de offentliga affärerna ska bidra till omställningen är det viktigt att upphandlande organisationerna gör ett gediget förberedande arbete. Många upphandlande organisationer har begränsade resurser och behov av stöd i att prioritera vilka inköpskategorier eller områden som är viktigast utifrån strategin för cirkulär ekonomi och de olika hållbarhetsmålen. Det finns även behov av stöd i aktiviteter som behovs- och marknadsanalyser, tidig dialog med leverantörer, planering av upphandlingen, utvärderingsmodeller och avtalsuppföljning. Inom ramen för uppdraget kommer Upphandlingsmyndigheten att verka för att stärka

stödet i hela inköpsprocessen. Arbetet sker tillsammans med intressenter såsom upphandlande organisationer, näringslivet, akademi och myndigheter. För att nå användning och effekt krävs relevant målgruppsanpassning, tillgängliggörande och spridning av stödet.

ÅTGÄRDER

- Utveckla stöd om juridiska förutsättningar för upphandling som bidrar till cirkulär ekonomi och fossilfrihet.
- Kartlägga faktiska och upplevda hinder som försvårar upphandling för cirkulär ekonomi och fossilfrihet och undersöka hur dessa kan hanteras eller undanröjas.
- Tillhandahålla hållbarhetskriterier och/eller vägledning inom de områden där de offentliga inköpen kan bidra mest till cirkulär ekonomi, giftfrihet och fossilfrihet.
- Främja kunskapsspridning och dialog kring hur näringslivet kan bidra till omställningen till cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle tillsammans med offentlig sektor.
- Utforma, målgruppsanpassa och tillgängliggöra Upphandlingsmyndighetens stöd och vägledning för att ge ett mer sammanhållet stöd för upphandling som bidrar till cirkulär ekonomi och fossilfritt samhälle.
- Samverka med andra aktörer för att bidra till att gemensamt stärka och utveckla det totala erbjudandet av stöd inom området.

Fokusområde: Innovation i upphandling

För att driva på utvecklingen av cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle tillräckligt snabbt för att kunna möta de nationella miljö kvalitetsmålen och målen i Agenda 2030 behöver den offentliga efterfrågan på innovativa och hållbara lösningar öka. Det är i dagsläget en liten andel av de upphandlande organisationerna som arbetar för att främja innovation genom upphandling. Offentlig sektor har en viktig roll att synliggöra behoven av innovativa lösningar vilket underlättar för företag att investera i utveckling av lönsamma lösningar som främjar en cirkulär ekonomi.

Innovation i upphandling kan möjliggöra uppfyllnad av mål och synergier i nya arbetsätt och bidra till nya affärsmodeller. Ett systemperspektiv krävs för en innovativ samhällsomställning. Det kan exempelvis handla om samarbete och synergier kring gemensamma logistiklösningar för transporter eller att möjliggöra systemlösningar och cirkulära materialflöden. Det kan även vara upphandling av digital teknik eller förvaltningslösningar som stödjer och möjliggör övergången till cirkulär ekonomi och mer resurseffektiva konsumtionsmönster.

Att öppna för innovation i upphandling förutsätter god juridisk kompetens och förmåga att arbeta tvärfunktionellt. Det krävs djup involvering från verksamhetsutvecklare och att frågan prioriteras av ledningen så att rätt förutsättningar ges i kapacitet, tid och resurser för att möjliggöra att nya lösningar kan testas, skalas upp och bli möjliga att efterfråga och upphandla. Innovation i

upphandling kan förknippas med högre finansiella risker och risker för verksamheten vilket kan hämma upphandling av innovativa lösningar.

Inom ramen för uppdraget kommer Upphandlingsmyndigheten att verka för ökad innovation i upphandling som bidrar till omställning till en cirkulär ekonomi och fossilfrihet.

ÅTGÄRDER

- Sprida lärande exempel och inspirera till hur offentlig sektor kan bli mer innovativa genom upphandling och hur innovation kan finansieras för att bidra till cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle.
- Främja att Afori, Arenan för innovation i upphandling, fortsätter att utvecklas som mötesplats och kunskapsnav för innovation i upphandling med mål att bidra till cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle.

Fokusområde: Kommunikation och samverkan

Upphandlingsmyndigheten äger inte frågan om cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle. För att åstadkomma en förändring krävs därför att aktörer som kan påverka utvecklingen arbetar tillsammans, där Upphandlingsmyndigheten kan bidra med stöd och strategier inom offentlig upphandling. Kommunikation och samverkan är a och o för att uppdragets mål ska uppnås, vilket kräver ett långsiktigt utvecklingsarbete. Därför genomsyras alla redovisade fokusområden av samverkans- och kommunikationsaktiviteter med utgångspunkt i myndighetens övergripande strategier för kommunikation och samverkan.

Det är många olika nivåer i det offentliga inköpssystemet som behöver förstå behoven av en omställning till en cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle och hur offentlig upphandling kan bidra. Upphandlingsmyndigheten har bra och etablerade kanaler till upphandlare, men det är många andra aktörer som behöver förstå sin roll i det offentliga inköpssystemet för att det ska ske en verklig förflyttning, den drivs inte av enskilda upphandlare. Det finns således viktiga målgrupper som inte känner till Upphandlingsmyndigheten och som behöver en fördjupad förståelse av sin roll för att hållbara offentliga affärer ska uppnås. Det kan handla om politiker, beslutsfattare i offentlig verksamhet, controllers, verksamhetschefer i offentlig sektor, byggprojektledare och leverantörer. För att nå dessa målgrupper behöver även andras kanaler och plattformar nyttjas liksom att arbeta strategiskt med samverkan.

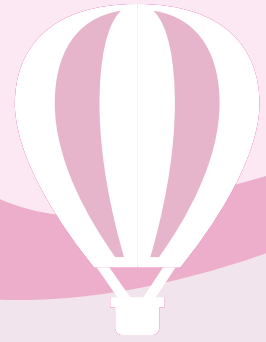
Samverkan kan ha olika syften, till exempel att

- hantera komplexa utmaningar genom fördjupad analys och att arbeta tillsammans med andra för förändring, exempelvis kring internationell standardisering som möter behov av ökad cirkularitet
- bevaka andra pågående uppdrag eller akademisk forskning för att inhämta information
- utöva påverkan kopplat till hur offentlig upphandling bidrar till omställningen
- sprida Upphandlingsmyndighetens och andras stöd och kunskap
- nyttja kraften från de som ligger före och främja kunskaps- och erfarenhetsöverföring aktörer emellan.

Det pågår många olika initiativ som kopplar till att öka den offentliga affärens roll i omställningen till ett cirkulärt och fossilfritt samhälle. Genom att stärka samverkan med olika aktörer och sprida lärande exempel kan goda erfarenheter och kunskap delas mellan offentliga organisationer och näringslivet.

ÅTGÄRDER

- Sprida kunskap och driva opinion, genom egna och andras kanaler, för att höja kunskapsnivån om upphandling som främjar cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle, med mål att påverka till beteendeförändring hos upphandlande organisationer och dess leverantörer.
- Samverka strategiskt på flera nivåer – nationellt och internationellt – genom att identifiera och etablera relation med relevanta myndigheter, bransch- och intresseorganisationer och andra aktörer som har stor möjlighet att påverka utvecklingen.
- Identifiera och prioritera de målgrupper i det offentliga inköpssystemet som är mest relevanta att nå via kommunikations- och samverkansarbete.
- Stärka strategisk samverkan med förlöpare i omställningen och främja spridning av deras erfarenheter till andra upphandlande myndigheter genom samverkan och nyttjande av arenor och nätverk.



Uppföljning och redovisning av handlingsplanen

Uppföljning och redovisning av handlingsplanen

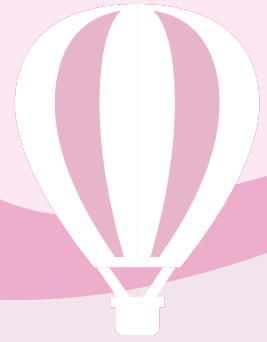
Redovisning och uppföljning av handlingsplanen kan ske på många olika sätt. Följande är förslag på hur implementering och effekten av handlingsplanen kan följas upp.

Rapportering till regeringen

Upphandlingsmyndigheten kommer att redovisa arbetet med uppdraget till regeringen genom delrapportering våren 2023 och våren 2024 samt slutrapportering våren 2025, enligt uppdragsbeskrivningen. Därutöver sker återslagrapportering inom ramen för myndighetens årsredovisning.

Uppföljning av offentliga inköps utveckling

De reella effekterna av åtgärderna för att förflytta de offentliga inköpen mot ökad cirkularitet och fossilfrihet kan inte med lätthet följas upp. Upphandlingsmyndigheten kommer att följa upp och analysera utvecklingen av upphandling som främjar cirkulär ekonomi och fossilfrihet genom den nationella upphandlingsenkäten.



Begreppsdefinitioner

Begreppsdefinitioner

Det finns många olika begrepp och definitioner i den här handlingsplanen och inom området cirkulär ekonomi och fossilfritt samhälle. Följande är några begrepp:

| Begrepp | Definition |
|---|--|
| Cirkulär ekonomi | <p>Det finns många definitioner på vad cirkulär ekonomi är, några exempel:</p> <p>En ännu inte fastställd definition av cirkulär ekonomi finns i utkastet till den kommande ISO-standard ISO 59004 Circular Economy – Terminology, Principles and Framework for Implementation. En fri översättning lyder: <i>”ekonomiskt system som tillämpar ett systematiskt tillvägagångssätt för att upprätthålla ett cirkulärt flöde av resurser, genom att återskapa, förlänga eller utöka dess värde och samtidigt bidra till hållbar utveckling”</i>.</p> <p>I en studie där 114 definitioner analyserats framgår att cirkulär ekonomi ska uppnås genom att <i>affärsmodellerna</i> förändras och driver mot en hållbar utveckling. Förändringen handlar om skiftet från en flödesbaserad logik till en tillgångsbaserad logik.</p> <p>Europeiska kommissionen (2015) avser med cirkulär ekonomi ett system där värdet på produkter, material och resurser behålls så länge som möjligt i ekonomin. Detta innebär bland annat att mängden avfall som genereras minskas.</p> <p>Avfall Sverige definierar cirkulär ekonomi som ett ekonomiskt system som <i>”syftar till att efterlikna naturliga mönster där resurser systematiskt återvinns, återanvänds, konverteras, uppgraderas och lagras för framtida bruk”</i> (Geng m.fl. 2012”).</p> |
| Cirkulära affärsmodeller | <p>Cirkulära affärsmodeller är bidrar på olika sätt till att minimera behovet av resurser eller tillvaratar befintliga resurser och avfall i nya produktionsloopar, till skillnad från linjära affärsmodeller.</p> |
| Agenda 2030 för hållbar utveckling | <p>Agenda 2030 är en handlingsplan för omställning till ett hållbart samhälle för människorna, planeten och välståndet som antagits av FN och som är avsedd att främja fredliga, rättvisa och inkluderande samhällen</p> |
| Hållbar utveckling | <p>En hållbar utveckling tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.</p> |
| Återanvändning och återbruk | <p>Innebär att en produkt används igen, ofta utan någon bearbetning eller förändring.</p> |

| Begrepp | Definition |
|--------------------------|---|
| Åter tillverkning | Innebär att man i en industriell process tar en produkt och återställer den till nyskick eller bättre. |
| Renovering | Innebär att man återställer ett åldrat föremål till det tekniska skick som den var vid nyskick. |
| Återvinning | Innebär tillvaratagande av material från avfall. Återvinning kan ske bland annat genom att material, eller ämnen i materialet återvinns och ersätter jungfruliga ämnen. Ibland talas även om energiåtervinning, då energi i materialet tas om hand som värme, el eller biogas. |
| Livslängd | Det finns ingen entydig definition för livslängd, utan olika begrepp används beroende på produkt och syfte. Ekonomisk livslängd, teknisk livslängd och förväntad livslängd är några begrepp som används. |
| Spendanalys | <p>En systematisk analys av inköpskostnader som genomförs för att kartlägga en organisations inköpsmönster. Den visar bland annat vad organisationen köper och för hur mycket, hur inköpen görs, från vilka leverantörer samt vilka delar av organisationen som gör inköpen.</p> <p>Analysen utgör ett hjälpmedel i framtagningen av inköpsstrategier och ger organisationen förutsättningar för att proaktivt identifiera besparingsmöjligheter och hantera potentiella risker, optimera sin köpkraft, öka sin effektivitet och fatta gynnsamma inköpsbeslut i övrigt.</p> |
| Miljöspend | Miljöspend är en inköpsanalys där olika miljöfaktorer har integrerats. Det gör det möjligt att undersöka den miljö- och klimatpåverkan som uppstår till följd av inköp inom offentlig sektor. Men också att undersöka vilken och hur stor miljöpåverkan olika typer av inköp har i relation till andra typer av inköp. |
| Transformation | <p>När en verksamhet genomför en omfattande förändring, som har en mycket stor påverkan på verksamheten och där utfallet kan vara svårbedömt, är det en transformation. Den påverkar allt från verksamhetens strategi, strukturer, styrsystem till kompetens och kultur. Det kan till exempel vara ett behov av ökad innovationsförmåga för att möta nya stora utmaningar där man i dag saknar en förmåga.</p> <p>Det är få förändringar som är transformationer, men alla transformationer är förändringar.</p> |

| Begrepp | Definition |
|---|--|
| Upphandlande organisation | Organisationer som omfattas av upphandlingsregelverket, det vill säga organisationer inom stat, kommun och regioner inklusive bolagen och vissa typer av företag inom försörjningssektorerna. |
| Ändamålsenlig inköpsorganisation | <p>En ändamålsenlig inköpsorganisation skapar goda förutsättningar för träffsäker upphandling.</p> <p>En ändamålsenlig inköpsorganisation utmärks av att det finns ett systematiskt samspel mellan inköpsfunktionen, ledningen och verksamheten med en gemensam förståelse för upphandlingens strategiska betydelse för att uppnå verksamhetsmålen och vilka förutsättningar som krävs för att lyckas.</p> <p>I en ändamålsenlig inköpsorganisation arbetar medarbetarna strategiskt och inte enbart regelstyrt. Organisationen har lämnat stuprören och arbetar tvärfunktionellt.</p> |
| Högsta ledning | Högsta ledningen inbegriper kommun- och regionfullmäktige samt kommun- eller regiondirektör med ledningsgrupp eller den politiska ledningen i nämnd eller styrelse samt tjänstepersonerna som leder relevant förvaltningsdel eller -bolag. |

