



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

CIRKULÄRA UPPHANDLINGAR SOM STYRMEDEL

En kvalitativ studie om hur cirkulära upphandlingar organiserar marknader mot en cirkulär ekonomi

Sanna Johannesson

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT / 2023
Handledare:	Emma Ek Österberg
Examinator:	Gustaf Kastberg Weichselberger

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	Cirkulära upphandlingar som styrmedel – en kvalitativ studie om hur cirkulära upphandlingar organiserar marknader mot en cirkulär ekonomi
Titel (engelsk):	Circular procurement as a policy tool - a qualitative study on how circular procurement organizes markets towards a circular economy
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT/2023
Handledare:	Emma Ek Österberg
Examinator:	Gustaf Kastberg Weichselberger
Nyckelord:	Cirkulär upphandling, Organisering av marknader, Organisationselement

Syfte:	Studiens syfte är att vidareutveckla kunskapen om den cirkulära upphandlingens roll i organiseringen av marknader från en linjär till en cirkulär ekonomi.
Teori:	Ramverket för studien bildas utifrån hur organisering av marknader genomförs med hjälp av olika organisationselement. Elementen bildar därmed ett analysverktyg för hur det insamlade materialet analyseras och struktureras för att förstå hur den cirkulära upphandlingen organiserar marknader.
Metod:	Studien grundar sig på ett kvalitativt tillvägagångssätt där utgångspunkten är de dokument som finns framtagna för de två studieobjekten i form av målsättningar, riktlinjer, strategier och policys. För en detaljerad bild av den cirkulära upphandlingens praktiska arbete har intervjuer genomförts med upphandlare hos de två studieobjekten.
Resultat:	Resultatet visar på tre framträdande organisationselement: regler, övervakning och medlemskap som på olika sätt bidrar till den cirkulära upphandlingens styrning av marknaden. Med hjälp av olika samarbetsformer inom den cirkulära upphandlingen får organisationselementen ytterligare effekt vilket därmed också påverkar den cirkulära omställningen.

Innehållsförteckning

1 Inledning	5
1.1 Bakgrund	6
1.1.2 Regler som styrteknik	8
1.1.3 Cirkulär upphandling	9
1.1.4 Cirkulär upphandling som styrmedel	10
1.2 Tidigare forskning inom cirkulär upphandling	11
1.3 Problemformulering	13
1.4 Syfte och frågeställningar	15
2 Teori	16
2.1 Marknader	16
2.2 Organisering av marknader	17
2.3 Teoretiskt ramverk	20
3 Metod	21
3.1 Studiens övergripande design och material	21
3.2 Val av de två studieobjekten	22
3.3 Materialinsamling	22
3.4 Avgränsning	23
3.5 Urval för dokument	23
3.6 Intervjustruktur	24
3.6.1 Urval för intervjuer	24
3.7 Analys av materialet	25
3.8 Etiska överväganden och studiens tillförlitlighet	27
4 Resultat / Analys	28
4.1 Målsättningar	28
4.2 Regler	31
4.2.1 Regler via riktlinjer	32
4.2.2 Regler via kravställning	33
4.3 Övervakning	36
4.4 Medlemskap	38
4.5 Samarbete för att organisera marknader	40
4.5.1 Samarbete för lärande	41
4.5.2 Samarbete för likriktning	42
4.5.3 Samarbete med marknadsaktörer	43
4.6 Sammanställd analys	45
5 Diskussion / Slutsatser	49
5.1 Frågeställningar	49
5.2 Vad innebär det här?	51
5.3 Studiens bidrag & förslag på fortsatta studier	55
Referenslista	57

Bilaga – intervjuguide 64

1 Inledning

”Nu är jordens resurser slut för i år” – så lät det i Dagens Industri 28 juli 2022 (Dagens Industri, 2022). Att vi människor idag förbrukar mer resurser än vår planet klarar av har bidragit till diskussioner om en förändring kring vårt beteende. Idag dominerar ett linjärt tankesätt där mer konsumtion och produktion står i fokus, vilket också bidrar till vårt stora klimatavtryck. Ett begrepp som vuxit fram i klimatdiskussionerna men som ännu inte är självklart för hur det i praktiken ska genomföras är cirkulär ekonomi. Syftet är att få en cirkulär livskedja på produkter till skillnad från den idag linjära ekonomin som dominerar i samhället. När det kommer till att förändra ett samhälle med alla dess marknader tillkommer flera utmaningar som behöver hanteras om en förändring ska få effekt. Förändringen berör flera olika organisationer och marknadsaktörer vilket innebär att alla behöver ta ansvar för sin del i omställningen för att förändringen ska lyckas. Cirkulär ekonomi har vuxit sig större hos de offentliga organisationerna där det ses som ett sätt för verksamheterna att uppnå de internationella klimatmålen Agenda 2030. Den offentliga sektorn besitter flera roller på marknaden vilket gör den till en betydande aktör när det kommer till förändringar där de är både stora nog att driva en förändring samt att de besitter flera olika möjligheter i sitt utförande. Vid drivandet av en förändring ses upphandlingen inom den offentliga sektorn som ett starkt politiskt verktyg varpå den också har fått fokus i arbetet mot den cirkulära ekonomin. I dag står den offentliga upphandlingen i Sverige för ca 800 miljarder kronor vilket motsvarar en femtedel av Sveriges BNP (Upphandlingsmyndigheten, uå-a). På så sätt besitter den offentliga upphandlingen en stor del av Sveriges ekonomi samtidigt som den också bidrar till ett stort klimatavtryck. Därav är det viktigt för den offentliga upphandlingen att ta sig an den cirkulära ekonomin och ställa om till cirkulära upphandlingar. Utifrån de kravställningar som ställs i upphandlingarna kan leverantörer styras till ett önskat beteende vilket medför en styrning av hela marknaden mot en cirkulär ekonomi. Hur styrningen via kravställningen i praktiken ska genomföras finns det däremot inga direkta riktlinjer för. Med utgångspunkt från ett teoretiskt perspektiv kring hur marknader organiseras finns olika tillvägagångssätt för hur styrningen kan ta sig uttryck. Syftet för den här studien är därför att se hur de cirkulära upphandlingarna, utifrån ett organiseringsperspektiv, används för att styra marknaden mot den cirkulära ekonomin.

1.1 Bakgrund

Den klassiska linjära nationalekonomin har använt tillväxt som det enda målet för ekonomin där ”framåt och uppåt” gått som ledord för den ekonomiska utvecklingen. En sådan syn gör ekonomin snedvriden i sin totala kapacitet och innebörd när den enda mätstocken är tillväxt genom BNP. Att låsa ekonomin till enbart BNP har idag gjort ekonomin beroende av den tillväxt som baseras på ett linjärt konsumentbeteende där mer produktion och konsumtion stimulerar ekonomin. Idag är människans ekologiska avtryck större än vad vår jord kommer klara av varpå den linjära synen behöver förändras eftersom den inte representerar den ekonomiska världens alla möjligheter. Med ett förändrat synsätt av ekonomin kan ett mer klimatsmart samhälle frodas samtidigt som en god ekonomi tillhandahålls (Raworth, 2017). Men hur ställer man om ett tankesätt som florerat i en hel värld de senaste 70 åren? Det är här den cirkulära ekonomin kommer in som en viktig spelare för omställningen.

Det senaste decenniet har hållbarhet haft stort fokus i samhällsdebatten där bland annat Agenda 2030 målen internationellt har varit drivande i arbetet mot ett mer klimatsmart samhälle. I samband med hållbarhetsdiskussionerna har begreppet cirkulär ekonomi börjat ta en allt större plats som lösning på vår klimatpåverkan samtidigt som dess definition fortfarande är under uppbyggnad. Efter att ha gjort en litteraturstudie över hur cirkulär ekonomi beskrivits i olika artiklar väljer Kirchherr m.fl. (2017) att definiera cirkulär ekonomi som:

”An economic system that replaces the end-of-life concept with reducing, alternatively reusing, recycling and recovering materials in production / distribution and consumption processes” (Kirchherr m.fl., 2017:229).

På internationell nivå har EU kommissionen (2015) tagit fram handlingsplaner i syfte att styra Europa mot ett mer cirkulärt samhälle där de i sin inledande del belyser innebörden av cirkulär ekonomi:

”... circular economy, where the value of products, materials and resources is maintained in the economy for as long as possible, and the generation of waste minimised, is an essential contribution to the EU's efforts to develop a sustainable, low carbon, resource efficient and competitive economy.”(European Commission, 2015).

Cirkulär ekonomi beskrivs därmed vara motsatsen till den linjära ekonomin som idag är dominerande i samhället. Den linjära ekonomin har sitt fokus på en konsumtionskedja som börjar vid utvinningen av råvaror som sedan används för tillverkning av produkter som köps upp, används och till sist slängs. Sett till den cirkulära ekonomin skiftar fokus i stället till hur produkters värde kan bevaras genom återanvändning av produkter och råvaror så långt som möjligt för att minska det ekologiska avtrycket på klimatet (Naturskyddsföreningen, 2021; Upphandlingsmyndigheten, uå-b)

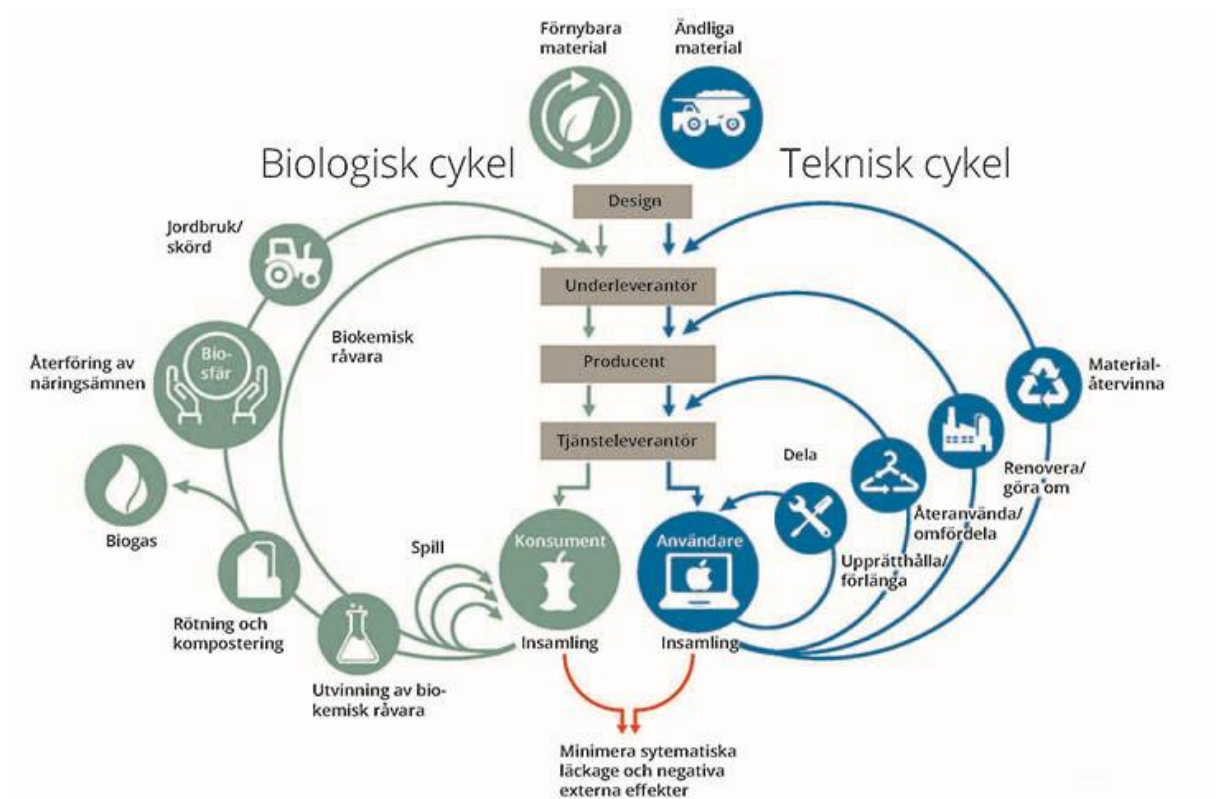


Bild 1. En illustration av den cirkulära ekonomins kretslopp (Brunklau et al., 2022).

Att sammankoppla cirkulär ekonomi och hållbarhet ger inte den cirkulära ekonomin en rättvis bild av dess innebörd. Cirkulär ekonomi anses vara ett steg längre än hållbarhet då hållbarhet i stor utsträckning syftar till hur man på olika sätt kan minska sin sociala, miljömässiga och ekonomiska påverkan genom exempelvis olika utsläppstak, gränser för fordonsbuller eller miljökriterier för olika produkter. Sett till den cirkulära ekonomin finns i stället en nollvision gällande sitt avtryck på miljön som uppnås med hjälp av slutna energikedjor av de produkter eller tjänster som redan är producerade samt produceras (Kristensen, 2021). För den offentliga

sektorn anses en omställning till cirkulär ekonomi vara viktigt för sin storlek som en stor aktör som både köpare och säljare på marknader. Detta ger också med sig ett stort miljöavtryck vilket den offentliga sektorn behöver ta ansvar för att försöka minska. Samtidigt är det viktigt för den offentliga sektorn att agera i framkant som en förebild för resterande företag och verksamheter att ta efter (Klein m.fl., 2020). För att en cirkulär ekonomi ska få sitt genomslag räcker det inte med strategier för minskat avfall utan de behöver kombineras med fler samarbeten för att förändra det sociala beteendet i samhället i stort och minska den höga konsumtionen som idag dominerar (Klein m.fl., 2020). En allt för stor förhoppning på framtida smarta produktdesigner är inget som kommer ge resultat i sig självt utan det krävs även ett kollektivt arbete mellan olika intressenter som tillsammans kan ta fram nya arbetsmodeller (Alhola m.fl. 2019). För att styra en sådan förändring finns ett antal olika tekniker och metoder framtagna där ett sätt är via regler som på olika sätt styr mot ett förändrat beteende.

1.1.2 Regler som styrteknik

Förändringar sker sällan av sig själv utan dem påverkas i stora drag av olika styrtekniker och drivande aktörer för att få förändringen till stånd. Styrning av en förändring inom en och samma organisation är enklare eftersom det tydligt finns en hierarki kring vem som har rätt att fatta beslut över vem. Här kan framtagning av regelverk som syftar till att få ett förändrat beteende hos resterande individer i verksamheten (Kastberg Weichselberger & Thomasson, 2020) styra en förändring. Inom offentliga organisationer ses upphandlingen som ett starkt politiskt verktyg vid drivandet av en förändring (Milios, 2017) som i sin struktur består av en uppsättning regler. Dels styrs utförandet av offentlig upphandling av tydliga regler för hur de ska genomföras via *Lagen om offentlig upphandling* (SFS 2016:1145). För det andra styr den offentliga upphandlingen sin omgivning genom de krav som ställs i anbuderna för vad det är som efterfrågas.

Den offentliga upphandlingen kommer väl till hands när en förändring önskas genomföras i en relation mellan flera organisationer eftersom styrningen av förändringen i en sådan situation skapar en del utmaningar. Mellan flera organisationer finns det inte alltid tydliga riktlinjer kring vem som har rätt att fatta beslut över vem varpå upphandlingen, som en form av kontraktstyrning, bidrar till att underlätta styrningsutmaningarna. Inom kontraktstyrning så skrivs förväntningar gentemot varandra ned i form av regler för kontraktet. Kontraktet anses med hjälp av regler för vad som gäller mellan de olika parterna kunna jämna ut eventuella

informationsövertag som kan finnas mellan organisationerna (Ek Österberg, 2016) vilket går i likhet med den offentliga upphandlingens struktur. Med sin stora storlek besitter offentliga upphandlingen där med rollen som en viktig funktion för både ekonomin i samhället men också avtrycket på miljön. Samtidigt innebär det att offentliga organisationer med hjälp av sin upphandling som styrmedel också besitter möjligheter att kunna påverka spelplanen på övriga marknader. Sett till den cirkulära ekonomin kan därmed en tydlig kravställning i upphandlingen styra leverantörer mot ett önskat resultat vilket i det här fallet skulle innebära ett mer cirkulärt arbetssätt.

1.1.3 Cirkulär upphandling

Hållbar, eller grön upphandling som det ibland definieras, handlar om upphandling i syfte att minska klimatpåverkan av de varor, tjänster och arbete som köps in (Kristensen, 2021). Fokus hamnar inom hållbar upphandling på olika sätt att begränsa utsläpp eller andra påverkningar på miljön genom exempelvis utsläppstak för miljöfarliga ämnen eller ekologiska certifieringar. Inom hållbar upphandling har upphandlare kunnat följa principen om att uppfylla önskemål från slutanvändaren. Där har exempelvis ett ökat fokus på tillverkningen och innehållet i den mat / produkter som upphandlas bidragit till en ökad kravställning på att leverantörer ska kunna uppfylla ekologiska märkningar. När det kommer till den cirkulära upphandlingen däremot finns det svårigheter i att förvänta sig att slutanvändare besitter den kunskap som krävs för att kunna ställa cirkulära krav i upphandlingar (Kristensen, 2021). Till att börja med finns det, som tidigare belysts, svårigheter i att den cirkulära ekonomin inte har någon fast definition men den beskrivs på ett liknande sätt av de som försökt förtydliga dess innebörd (European Commission, 2015; Kirzherr m.fl., 2017). För upphandlare och organisationer finns därför en utmaning i att veta exakt hur den cirkulära ekonomin ska implementeras i de egna arbetsrutinerna och hur den ska appliceras i upphandlingsprocessen. För att lyckas med övergången från hållbar upphandling till cirkulär upphandling krävs mer än bara ekologiska krav på upphandlade produkter och tjänster. I stället menar forskare att det krävs ett nytt perspektiv i form av nya processer, samarbeten och policys (Kristensen, 2021). Att kommuner bär ett stort ansvar i den cirkulära omställningen grundar sig å ena sidan i deras roll som samhällsaktör och för att få legitimitet från medborgarna. Å andra sidan blir det viktigt då de också besitter en funktion som medlare mellan samhällsmedborgare och nationella / internationella aktörer. Den senaste tiden har svenska kommuner lagt ett stort fokus på hållbarhet vilket har krävt fler och bättre samarbeten med lokala intressenter (Björklund & Gustafsson, 2014). Den cirkulära

upphandlingen sätter med sin breda definition högre krav på upphandlarnas kompetens i det specifika område upphandlingen sker inom. Kompetensbehovet bidrar till att den cirkulära upphandlingen kräver nya samarbetskonstellationer med externa experter där upphandlarna kan hämta in den information de behöver för att upprätta korrekta krav i sina upphandlingar (Kristensen, 2021). Samtidigt som de nya cirkulära kraven läggs in i anbuderna försöker man styra leverantörerna till ett mer cirkulärt beteende måste upphandlare se till så de grundläggande kraven i *Lagen om offentlig upphandling* (SFS 2016:1145) inte berörs av den cirkulära omställningen.

1.1.4 Cirkulär upphandling som styrmedel

Med sin stora upphandlingsvolym anses den offentliga upphandlingen kunna påverka men också skapa produktions- och konsumtionstrender genom sina kravställningar ut mot marknaden (Testa m.fl., 2012). I diskussionen gällande omställningen från linjär till cirkulär ekonomi poängteras upphandlingen vara ett viktigt politiskt verktyg för offentliga organisationer. Genom att ställa cirkulära krav redan i anbuderna kan de offentliga organisationerna lyckas förändra beteendet ute hos leverantörer (Milios, 2017; Ntsonde, 2021).

Idag finns inget i lagen om offentlig upphandling som tvingar offentliga organisationer till att använda cirkulär upphandling utan det är i stället upp till varje organisation att själv bestämma om och när de vill använda det. Däremot finns det ett antal framtagna strategier och verksamhetsmål som uppmuntrar offentliga organisationer att använda sig av cirkulära upphandlingar i så stor utsträckning som möjligt. I juni 2020 lade den svenska regeringen fram en strategi för omställningen till en cirkulär ekonomi i den offentliga upphandlingen. För att göra ord till verklighet har regeringen även tagit fram en handlingsplan för hur detta ska genomföras i praktiken. I handlingsplanen framgår sex områden som extra viktiga att fokusera på i omställningen: textil, plast, livsmedel, förnybara råvaror, innovationskritiska metaller / mineraler samt bygg- och fastighetssektorn (Regeringen, 2021). Även EU kommissionen har tagit fram ett direktiv för alla medlemsländer gällande cirkulär ekonomi och hur den har sin plats som en del i den offentliga upphandlingen (European Commission, 2016). Även om det inte i lagen tvingar offentliga organisationer att använda sig av cirkulära upphandlingar kan det ge en legitimitet till medborgarna. Offentliga organisationer besitter begränsade möjligheter i vad man som enskild organisation har befogenhet att bestämma över eller förändra ute i övriga delar av samhället. Däremot går det med hjälp av en mer genomtänkt användning av

skattemedel välja hur pengarna ska spenderas. Här får den offentliga upphandlingen en viktig roll eftersom organisationernas kravställningar i upphandlingarna också bidrar till att pengarna spenderas på ett klimatsmart sätt (Alkadry, 2019).

Genom att få in cirkulär ekonomi i den offentliga upphandlingen kan upphandlingen styra leverantörer mot ett mer cirkulärt arbetssätt och produkter. Samtidigt bidrar ett förändrat upphandlingsbeteende till ett förändrat beteendemönster, strukturer och normer på övriga marknader vilket resulterar i ett mer hållbart samhälle. Offentliga aktörer besitter därmed möjligheten, med en hållbar upphandlingspolicy som verktyg, att leda vägen mot en långsiktig hållbar värld (Alkadry, 2019). Ofta krävs det stora organisationer i täten av en förändring, vilket är en roll de offentliga organisationerna med sin stora storlek då kan ta. På så sätt läggs ytterligare vikt i att ta en ledande roll i den cirkulära omställningen eftersom de faktiskt är stora nog att kunna göra en förändring (Witjes & Lozano, 2016). Tack vare den offentliga sektorns stora storlek som upphandlande aktör medför de ökade kraven i dess anbud till att fler leverantörer ställer om i syfte att bli mer konkurrenskraftiga mot övriga leverantörer. En högre kravställning inom de offentliga upphandlingarna bidrar samtidigt till att leverantörerna blir mer konkurrenskraftiga även på den internationella marknaden (Ek Österberg, 2020). Med rätt förutsättningar kan den offentliga upphandlingen på så sätt spela en avgörande roll för hur effektivt den cirkulära ekonomins framväxt blir till verklighet i övriga delar av samhället.

1.2 Tidigare forskning inom cirkulär upphandling

Den cirkulära upphandlingen har ännu inte fått fullt genomslag i sitt användande varpå forskare lagt stort fokus på vilka faktorer som anses vara avgörande för en lyckad implementering. Faktorer som organisationens storlek, det personliga beteendet i form av engagemang från makthavare samt operativa verktyg så som tydliga styrdokument och riktlinjer att luta sig mot lyfts fram som avgörande för en framgångsrik omställning till cirkulär ekonomi (Sönnichsen & Clement, 2019; Kristensen, 2021; Shaikh & Channa, 2022). Även förmåner från regeringen samt samarbete och stöttning så väl inom sin egna organisation som mellan andra myndigheter anses ha en avgörande roll (Shaikh & Channa, 2022). Utöver kartläggningar kring faktorer som driver arbetet med cirkulär ekonomi inom offentliga organisationer har även kartläggning av vilka faktorer som hämmar arbetet gjorts. Faktorer som brist på kunskap och utbildning, hållbarhetslagar, bidrag, motstånd till förändring samt brist på hållbara produkter och leverantörer anses vara starka hämmande faktorer i det cirkulära arbetet (Shaikh & Channa,

2022). I ett försök att se hur den offentliga upphandlingen kan påverka andra marknader finner Ntsonde (2021) i sin studie vikten av korrekt utförda anbud vid offentlig upphandling. Ett ordentligt förarbete med formuleringen i anbuderna visade sig ha en stor påverkan på slutresultatet. Med hjälp av externa experter på området via stadens universitet redan vid uppstartsarbetet kunde kommunen få fram en klar definition av vad de vill uppnå med upphandlingen tidigt i sina anbud, vilket styrde leverantörer till ett mer hållbart beteende (Ntsonde, 2021).

Kommuners framgång i arbete med att internt ta fram strategier och arbetssätt visar sig tappa sin kraft om inte externa faktorer ger omställningen rätt förutsättningar. Det spelar således en avgörande roll i omställningen hur politiker både lokalt men också nationellt aktivt arbetar för att ge goda förutsättningar till kommunerna. Den linjära ekonomin har ett starkt grepp om samhällets beteendemönster så det krävs mer än enskilda kommuners interna arbete för att kunna påverka en så stor förändring. Externa drivare så som förmånliga lagar till den cirkulära ekonomin samt aktiva politiker ses som viktiga nyckelbitar (Bryngelsson, 2021). Förändrade upphandlingspolicys besitter en viktig roll i arbetet mot en cirkulär ekonomi då det öppnar upp för fler möjligheter i upphandlingen. Med sin stora upphandlingsvolym är den offentliga upphandlingen en viktig komponent i omställningen. Upphandlare ser även den cirkulära ekonomin som fördel både för miljön men också för ekonomiska aspekter då begagnade produkter, speciellt möbler, i stor utsträckning är billigare än nyproducerade (Öhgren m.fl., 2019). I Sverige har kommuner och regioner startat gemensamma delningssystem av möbler där olika avdelningar kan se om det finns möbler lediga innan de köper nya. Ett problem i den offentliga upphandlingens möjligheter till att upphandla begagnade / omgjorda möbler är de olika kriterierna i avtalen. Därav är policyarbetet en viktig del att se över för att kunna förändra upphandlingens möjligheter att bidra till den cirkulära omställningen (Öhgren m.fl., 2019). Slutligen finner Berg m.fl. (2022) liknande fynd i sin studie gällande avgörande faktorer för en hållbar upphandling i den offentliga sektorn i Finland. Resultatet visar på att brist på en styrande ledning och engagemang, lägsta pris som prioriterat kriterium, korttidsplanering i budgeten och brist på marknadsdialoger ses som stora hinder för den hållbara upphandlingen. Resultatet belyser även hur problem i framtagningen av verktyg för att få fram hållbara upphandlingar uppstår då hållbarhetsmål ofta är långsiktigt framtagna medan upphandlingsbeslut i stor utsträckning baseras på kortsiktiga budgetanslag. Hållbarhet är ett ämne i ständig förändring vilket innebär att det krävs kontinuerlig utbildning och träning för personer inom upphandling för att kunna använda sina resurser på bästa sätt (Berg m.fl. 2022).

Sammanfattningsvis finns det i dagens forskning likheter i de fynd som gjorts på området cirkulär ekonomi i offentlig upphandling. Faktorer som samarbete, tydliga strategier och riktlinjer samt en engagerad ledning anses vara avgörande för organisationer att lyckas ställa om till en cirkulär upphandling. Fynden är en viktig grund för det fortsatta arbetet med framtagning av hjälpmedel och verktyg till organisationerna samtidigt som det fortfarande finns mycket vi behöver forska vidare på. Med den förståelsen kring vart vi står i forskningen idag och vad som påverkar den cirkulära upphandlingens förutsättningar kommer i nästa stycke en beskrivning om hur den här studien ämnar bidra till forskningsområdet.

1.3 Problemformulering

Som framgår av den tidigare forskningen finns det en komplexitet i den cirkulära omställningens praktiska arbete. Cirkulära upphandlingar är ett relativt nytt fenomen där mycket av den befintliga forskningen har lagt sitt fokus på vilka faktorer som är drivande för den cirkulära upphandlingen och vilka faktorer som hämmar den. Mindre fokus har däremot hamnat på hur den cirkulära upphandlingen bidrar till att förändra den linjära marknaden.

Genomsyrande för stor del av forskningen kring cirkulär ekonomi inom offentlig upphandling baseras på kommuner eller myndigheter i olika länder vilket ger en bra förståelse som helhet (Kristensen, 2021; Ntsonde, 2021; Berg m.fl. 2022; Shaikh & Channa, 2022). I Sverige är den offentliga sektorn uppbyggd på ett flernivåsystem som medför att regioner och kommuner är två olika aktörer som har olika ansvarsområden men som samverkar i samma geografiska område. Utifrån perspektivet hur organisering av marknader skapar förändring på marknader blir det intressant att studera hur en kommun och en region inom samma geografiska område men med olika ansvarsområden ser på förändringsarbetet. Samtidigt anses samarbetet i många fall vara avgörande för den cirkulära omställningen (Shaikh & Channa, 2022). Eftersom det finns gemensamma förväntningar på beteendet hos marknadens aktörer (Beckert, 2010) kan samarbete därmed bidra till mer liknande agerande hos upphandlarna. Utifrån ett teoretiskt perspektiv sker organisering av marknader utifrån ett antal olika organisationselement. Intresset av just samarbeten kommer eftersom det kan ha en påverkan för hur arbetet med de organisatoriska elementen utvecklas. Därför vill den här studien fördjupa sig i hur en kommun och region inom samma geografiska område använder den cirkulära upphandlingen samt vad samarbete får för roll i den cirkulära upphandlingen.

Varför det är intressant att studera kommuner och regioner i samma geografiska område är då det kan ge en samlad bild av den offentliga sektorns lokala arbete med den cirkulära omställningen. Genom att studera hur de med hjälp av upphandlingen styr marknaden i omställningen ges en förståelse över hur de ser på cirkulära upphandlingens utmaningar och möjligheter. Staten har flera roller på en marknad både som köpare, säljare, tillsynsaktör samt förmedlande regelsättare för hur marknadens aktörer får agera. På så sätt finns inte en bestämd form för hur de offentliga organisationerna tar sig till uttryck på olika marknader. Med en teoretisk utgångspunkt för hur organisering av marknader sker ser vi de två organisationerna som möjliga drivare av den cirkulära omställningen där deras stora storlek gör dem till möjliga fortlöpare. Med sina olika ansvarsområden är det intressant att studera hur de använder den cirkulära upphandlingen för att styra marknaden vilket kan ge en förståelse kring likheter och utmaningar i omställningen. Hur de använder upphandlingen som ett styrande verktyg mot en mer cirkulär ekonomi kan ge oss en vidare förståelse för den offentliga upphandlingens roll i det fortsatta omställningsarbetet. Finns det organisationsdrag som är mer förkommande än andra inom den cirkulära upphandlingen? Vad får den cirkulära upphandlingen för effekt på marknaden och vad får samarbete för funktion inom cirkulära upphandlingar? Med frågor som dessa vill den här studien ge en vidare förståelse för hur offentliga organisationer använder den cirkulära upphandlingen som ett verktyg till att organisera marknader.

1.4 Syfte och frågeställningar

Studiens syfte är att vidareutveckla kunskapen om den cirkulära upphandlingens roll i organiseringen av marknader från en linjär till en cirkulär ekonomi. Detta syftet uppnås genom att besvara följande två frågeställningar:

- Hur används den cirkulära upphandlingen som ett verktyg vid organisering av marknaden?
- Vilken roll får samarbete inom den cirkulära upphandlingen?

2 Teori

I det här kapitlet presenteras det ramverk som den studien kommer använda sig av för att analysera och förstå det insamlade materialet. Studien ville se över hur den cirkulära upphandlingen styr marknaden och på så sätt organiserar marknaden mot en cirkulär ekonomi. Därför kommer först en presentation om vad marknader är, hur de fungerar och vad de kännetecknas av. Sedan presenteras hur organisering av marknader som ramverk används för att förstå hur marknader styrs samt hur de kan förändras med hjälp av olika organisationselement. Till sist kommer en redogörelse för hur ramverket används i den här studien samt hur den hjälper oss förstå materialet.

2.1 Marknader

För att förstå hur marknader förändras genom organisering behöver vi först förstå vad en marknad är, hur den definieras och fungerar i samhället. Begreppet marknader har vuxit sig större i takt med de sociala konstruktioner som människan samspekar i där marknader blivit ett vedertaget fenomen i dagens samhällsstrukturer. Marknader ses inte som något enskilt förekommande utan som ett ständigt pågående fenomen i vår vardag, även ofta parallellt med varandra då en enskild marknad sällan sker i isolering från andra marknader. I stället ses marknader som en situation där efterfrågan och utbud för produkter och tjänster möts och aktörerna tillsammans anpassar sig till varandra för att nå en kompromiss (Fligstein, 1996; Callon, 1998). I diskussioner kring vad som kännetecknar en marknad så lyfts ett antal olika element fram. Till att börja med måste en marknad innehålla två olika roller, en *köpare* och en *säljare*. Vanligtvis utspelar sig rollerna genom att köparen vill köpa något till ett så lågt pris som möjligt medans säljaren vill sälja något till ett så högt pris som möjligt. För att en fullständig marknadssituation ska uppstå räcker det inte enbart med en köpare eller säljare utan det behöver finnas *konkurrens* hos både köparna och säljarna. Med hjälp av konkurrens väljer köparen vart eller från vem hen vill handla samtidigt som säljarna konkurrerar om köparna genom att erbjuda det bästa priset/kvaliteten. På så sätt måste det också finnas en tydlig överenskommelse för vilken *produkt eller tjänst* som ska säljas eftersom allt inte kan säljas på en och samma marknad. För att en vara eller tjänst ska kunna agera på marknaden måste den också värderas så att det finns ett *pris* för köparen att ta ställning till. Till sist innebär också en marknad att den baseras på *frivillighet* där det är fritt fram för alla att välja om man vill byta, sälja eller köpa det som anses vara accepterat på den specifika marknaden (Aspers, 2011).

Marknader är inget som alltid existerat utan det är ett fenomen som människor tillsammans skapat genom sina olika roller och relationer. På samma sätt som människor inte är permanenta i sina ageranden är inte heller marknader och dess relationer något som ska se som ständigt permanenta. I takt med vad som influeras så ändras även marknader utifrån vad som tidigare var givet till vad som nu anses vara önskvärt (Padgett & Powell, 2012). Marknader kan därför förstås utifrån synsättet av ett fält där flera aktörer tillsammans bildar dess struktur. Utöver köpare och säljer finns också aktörer som besitter en mer förmedlande roll där fokus ligger på att se över vad som sker på marknaden eller sätta regler för olika normer eller standarder genom exempelvis certifieringar (Beckert, 2010; Helgesson, 2014). Aktörer så som staten, fackföreningar och sociala påtryckningsgrupper har mer fokus på tillsyns vilket bidrar till att en uppsättning av ”osynliga drivkrafter” skapas på marknaden. Dessa ”osynliga drivkrafter” bidrar i sin tur till en struktur på marknaden där aktörerna har gemensamma förväntningar på varandras beteende (Beckert, 2010). För att vidare förstå hur marknader förändras och formas kommer i nästa stycke en redogörelse för hur organisering av marknader tar sig uttryck.

2.2 Organisering av marknader

Att organisationer och marknader skulle vara två helt separata strukturer anses vara ett felaktigt sätt att se på de två fenomenen. Organisationer och marknader samspelar på samma plan genom olika element för hur de styrs men kan även ha parallella sfärer där de tillsammans skapar vad vi idag ser som en marknad. Marknader bygger på att det finns någon som vill sälja något och någon som vill köpa det som säljs medans organisationer innefattar fler styrande element för hur en sådan köp- och säljsituation ska utspela sig (Ahrne, Aspers & Brunsson, 2014). När man talar om organisationer, främst de formella, så lyfts fem element fram som anses vara avgörande: *medlemskap* gällande vilka som ska ingå då alla inte är fritt välkomna, *regler* för hur medlemmarna utför det som ska genomföras, det behöver finnas metoder för hur organisationen kan *övervaka* sina medlemmars agerande, det behöver finnas mätinstrument för att följa upp arbetet genom positiva och negativa *sanktioner* samt att det måste finnas någon form av *hierarki* kring besluten som ska tas. Samtidigt behöver inte alla fem element användas tillsammans utan en marknad kan innehålla en eller flera av elementen för att anses som organiserad. I dagens samhälle är många av vad vi ser som enbart marknader ett resultat av kombinationen av marknader och organisationer där ett eller flera organisationselement bidragit till en mer organiserad marknad (Ahrne m.fl. 2014).

Majoriteten av de praktiska organisationsförändringarna av en marknad sker av en större organisation då det ofta är de som har kraft nog att påverka. Här ses staten som en drivande organisation i marknadsförändringar med sin beslutsfattande roll kring vilka regler som ska gälla för olika marknader (Ahrne m.fl., 2014). Hur staten väljer att agera i sitt sätt att styra marknader finns två dimensioner som anses vara vanligt förekommande. Ett första alternativ är att staten tar en mer direkt ingripande roll och går in som ägare av företag med tydligt beslutsfattande roll för vilka som får träda in på marknaden och vilka som får lämna. Det andra alternativet är en mer reglerande roll där staten inte går in närmare i vem som får vara med utan snarare sätter upp ramverk och spelregler för aktörerna på marknaden. Båda förhållningssätten innebär att staten besitter en förmåga att kunna förändra reglerna för marknaden och på så sätt också förändra vad som anses vara ett normalläge (Fligstein, 1996).

Lika olika som organisationer och marknader anses vara så ses dom också som lika då dom samspelar och bildas av varandras konstellationer. Organisationer ses ofta som drivande aktörer på en marknad varpå de också kan skapa en ny marknad likt offentliga sektorn gjort med sin privatisering av olika verksamheter. Vid en omorganisering på en marknad har enskilda individer sällan någon stor slagkraft då en marknad inte är en enskild egen aktör som man kan förändra. I stället behöver de få med en eller flera organisationer i förändringen som kan vara drivande då det är organisationer som i stora drag också är de som organiserar och formar marknadernas struktur (Brunsson & Jutterström, 2018).

För att kunna förändras behöver marknader rätt verktyg. En förändring sker inte av sig själv utan med hjälp från bland annat myndigheter kan rätt verktyg bidra till den önskade förändringen. Därmed inte sagt att resultatet alltid blir det som önskas. När en förändring av en befintlig marknad sker finns det inga garantier för hur detta ska genomföras för att lyckas. I stället finns indikationer på vilka verktyg som marknader efterfrågar för att på ett framgångsrikt sätt ställa om sig till förändringen men det kan fortfarande tillkomma konsekvenser som innan förändringen är svåra att förutspå. Offentliga förändringar från central styrt till en mer kundvalsmarknad har fått oväntade konsekvenser inom skolektorn. Ett exempel som lyfts är hur det vid införandet av fria skolvalet inte fanns tankar på att en konsekvens kunde bli en betygsinflation, utan något som upptäcktes efteråt (Helgesson, 2014). Den offentliga upphandlingen blir i sitt utförande en del av kundmarknadsperspektivet där kravställningen formar den produkt eller pris som upphandlaren (köparen) efterfrågar. Det blir då upp till

leverantörerna (säljarna) att lyckas bemöta den efterfrågan vilket också styr hur marknaden formar sig.

Den teoretiska användningen av hur marknader organiseras kan te sig olika uttryck där den bland annat används som en utgångspunkt att bygga vidare nya teorier ifrån. I studier av hur meta-organisationer fungerar används organisationsteori som en grund i hur man ser på traditionella organisationer. Här lyfts karaktäristiska drag från den traditionella synen av organisationer som sedan byggs vidare i försök att utveckla en meta-organisatorisk teori och förstå dess komplexitet (Ahrne & Brunsson, 2008). Ett annat exempel på teorins användning är vid studier av marknaden på börserna, vilken många gånger ses som definitionen av en marknad. Här visar sig de organisations teoretiska elementen agera som analysverktyg för hur börserna styrs. Weber (2000) studie visar med hjälp av organisationselementen hur börserna i olika länder i praktiken är en organiserad marknad bestående av ett antal organisatoriska element. Framför allt element som medlemskap för vilka som får vara med men också regler för hur medlemmarna får agera på marknaden. Samtidigt visar Webers studie på hur organiseringen av marknader, mer specifikt det franska obligationsutbytet, kan användas av stater för att nå de politiska målen (Weber, 2000:326 - 8).

Den offentliga upphandlingen visar sig även organisera hur konkurrensen utvecklas ute på marknaderna. I studie av den svenska kollektivtrafiken identifiera Paulsson, Westerdahl & Wretstrand (2020) hur upphandlingen organiserar konkurrensen på marknaden med vad de benämner som inträdesbarriärer. Inträdesbarriärer ses inom ekonomin utifrån de kostnader ett företag behöver lägga för att ta sig in på marknaden men kan även handla om sociala eller institutionella barriärer. Barriärer så som olika kontakter för företagen att få rätt kunskap om de krav, förväntningar och utvecklingar som kommer inom den offentliga sektorn ses ibland som avgörande. Att även tidigare ha storskalig erfarenhet inom området kan generera kunskap och färdigheter som får nya aktörer att hamna utanför. De stora aktörerna besitter samtidigt en möjlighet i skapandet av inträdesbarriärer genom informationsaktiviteter där de hoppas kunna påverka politiker gällande krav och regler som i slutändan gynnar de stora aktörerna. Konsekvensen blir då att nya mindre och innovativa aktörer har svårare att ta sig förbi inträdesbarriären (Paulsson m.fl., 2020).

Vid förändring av en marknad kan organisationer ses som både aktiva och passiva varpå offentliga organisationer i många fall ses som en nyckel för genomförandet av förändring. När

försök till att förändra en organisationsstruktur tar kraft inom olika organisationer kan det betraktas som ett försök till att skapa förutsättningar för ett framtida önskvärt beteende (Yttermyr, 2013). En anledning till att offentliga organisationer ses som nyckelaktörer vid förändringsarbete är då beteendeförändringen även kan sprida sig utanför den egna organisationen eftersom deras arbete påverkar en stor del av de övriga marknaderna. Sett till hur upphandlingen inom offentliga organisationer kan driva på den hållbara omställningen i samhället visar sig den politiska styrningen ha en avgörande roll. Genom att aktivt ta en ledande roll med välutformade policys kring hållbarupphandling inom de offentliga organisationerna bidrar de till att bana väg för den privata marknaden att följa efter (Alkadry, 2019).

2.3 Teoretiskt ramverk

Utifrån bakgrunden om den cirkulära ekonomins framväxt och hur cirkulär upphandling blivit en allt vanligare upphandlingsform kommer teorin för den här studien hjälpa mig analysera hur organisering sker via cirkulära upphandlingar. Den offentliga sektorn styrs i stort sett helt utifrån de politiska mål som sätts upp för organisationen där den offentliga upphandlingen blir ett verktyg för måluppfyllelse. Upphandlingens kravställningar medför att också marknaderna, för att kunna konkurrera om avtalen, förändrar sina arbetssätt för att uppfylla kraven. Med hjälp av de fem teoretiska organisationselementen; *regler, medlemskap, övervakning, sanktioner och hierarki*, kan en inblick för hur organiseringen av marknader sker inom de cirkulära upphandlingarna. På liknande sätt som Weber (2000) går igenom olika organisatoriska element för marknaden på börsen, används teorin i den här studien för att se hur olika organisationselement framhävs inom den cirkulära upphandlingen. Både kommunen och regionen är två stora offentliga organisationer som besitter möjligheten att ta en drivande roll i omställningen till cirkulär ekonomi, där deras främsta styrmedel är den offentliga upphandlingen. Som tidigare benämnts behöver inte alla organisationselement finnas med för att en marknad kan ses som organiserad. Teorin bildar därför ett hjälpmedel för analysen som utifrån det insamlade materialet identifierar vilka av de fem organisatoriska elementen som förekommer och vad de ger för effekt. De identifierade organisationselementen kan sedan signalera en bild av hur offentliga organisationer, med hjälp av upphandlingen, i praktiken organiserar marknader. Utifrån samarbetets viktiga roll i den cirkulära omställningen hjälper teorin studien att förstå hur samarbete påverkar de identifierade elementen och vad det får för effekt i den cirkulära omställningen.

3 Metod

I det här kapitlet presenteras studiens tillvägagångssätt, den struktur som valts, de avgränsningar som har gjorts, hur urvalet av dokument och intervjuer är bestämt. Kapitlet redogör vidare för hur materialet har analyserats och hur valet för materialets presentation samt avslutas med de etiska överväganden som är gjorda.

3.1 Studiens övergripande design och material

Efter en tids inläsning kring hur dagens forskning om cirkulär ekonomi inom offentlig upphandling ser ut gavs en insikt i vart den tidigare forskningen har lagt sitt fokus. Mycket studier har genomförts på kommuner och myndigheter varpå ögonen för inkludering av regionernas roll inom området öppnades. När det kom till vad studien vill undersöka väcktes funderingar på om regioner och kommuner agerar på liknande sätt i deras organisering mot en cirkulär omställning. Av den tidigare forskningen på cirkulära upphandlingar har stort fokus hamnat på faktorer som främjar och hämmar dess utveckling. Desto mindre forskning finns på hur den cirkulära upphandlingen i praktiken organiserar marknader i den cirkulära omställningen, vilket öppnade upp för den här studiens inriktning.

Designen på studien grundar sig i en fallstudiestruktur vilket anses fungera som en bra metod för att besvara en fråga inom ett större område (Swanborn, 2010). Området cirkulär ekonomi i sig är brett så genom en studie som är avgränsad till cirkulär upphandling inom två stora organisationer kan studien bidra till ytterligare information inom området för cirkulär ekonomi i stort. När materialinsamling inom fallstudier diskuteras finns flera olika former av material att välja på (Williams, 2007). För den här studien landade materialinsamlingen i en kombination av dokument och intervjuer. Dokument beslutades då det till stor del styr arbetet i offentliga organisationer via målsättningar, riktlinjer och handlingsplaner. Samtidigt ger dokumenten en bild kring vilka personer som anses värdefulla för studien att intervjua i önskan om en detaljerad inblick i organisationernas praktiska arbete. Utifrån sina frågeställningar och tillvägagångssätt bildar studien en kvalitativ struktur där datainsamlingen analyseras fram till olika teman som sedan presenteras (Patten & Newhart, 2018). Den cirkulär omställning kan ses som en förändring på marknaden vilket ledde till att studiens ramverk utgår från organisering av marknader för att förstå hur omställningen organiseras med hjälp av upphandlingen. Datainsamlingen ses därför igenom de olika organisationselement som teman för hur materialet kan analyseras och sedan förstås i sin helhet.

3.2 Val av de två studieobjekten

Tidigare forskning visar på organisationens storlek som en faktor i arbetet med cirkulär ekonomi där stora organisationer anses ha lättare i den cirkulära omställningen. Därav väcktes intresset av att rikta sig mot stora organisationer eftersom dessa bör ha den storleksmässiga fördelen att lyckas med sitt omställningsarbete på ett effektivare sätt. Vad som anses som en stor organisation i sammanhanget kan naturligtvis ses utifrån olika perspektiv och förhållningssätt. Då den här studien riktar sig mot cirkulär upphandling hos kommuner och regioner benämns en stor organisation som en stor kommun och en stor region i Sverige. Vidare lyfter många forskare vikten av samarbete som en faktor för framgång, däremot inte mycket om att ett särskilt samarbete skulle vara mer fördelaktigt än ett annat. Valet av de två studieobjekten, Göteborgs stad och Västra götalandregionen, kommer dels ifrån de båda organisationernas stora storlek där Göteborgs Stad är Sveriges näst största kommun. Göteborgs Stad anses även ligga i framkant när det kommer till arbetet med cirkulär ekonomi och tilldelades nyligen priset "Cirkulär förelöpare 2021" av miljöföretaget Ragn-Sells (Lundgren, 2021; Ragn-Sells, 2021). På så sätt ligger Göteborgs Stad i framkant av det cirkulära arbetet vilket är fördelaktigt vid studier av hur deras arbete fungerar. Därmed ansågs Göteborgs Stad som ett lämpligt val för den här studien vilket ledde mig in på Västra Götalandregionen som även dem kommit långt i sitt interna arbete mot en cirkulär ekonomi. Redan år 2017 tog regionen fram strategier och program för cirkulärt mode och hållbara miljöer där cirkulärt mode och inredning låg i fokus. Västra Götalandregionen är även en av de största regionerna i Sverige vilket innebär att de enligt tidigare forskning kan ha en snabbare omställningsförmåga.

3.3 Materialinsamling

Som ett första steg i materialinsamlingen gjordes en översyn av de två verksamheternas styrdokument, mål inom cirkulär ekonomi, policys och riktlinjer som finns framtagna. På så sätt gavs en bild av hur verksamheterna själva säger sig arbeta med den cirkulära omställningen. Kommuner och regioner styrs inte enbart av de lokala politikerna utan även av nationella och internationella målsättningar varpå nästa steg blev insamling av dessa dokument. Här insamlas olika styrdokument, målsättningar och riktlinjer från både den svenska regeringen och EU parlamentet. Utifrån dokumenten ges även en bättre bild av vilka personer som kan vara av intresse att intervjua för djupare information. Intervjuer blir på så sätt ytterligare information för att få detaljerad kunskap i det faktiska arbetet.

3.4 Avgränsning

Alla studier behöver avgränsas i syfte att kunna genomföras och besvara sin framtagna frågeställning. För den här studien har avgränsning gjorts utifrån den tidsram som studien besitter samt de förutsättningar för genomförbarhet som finns. Studien riktar sig mot den cirkulära upphandlingens roll i omställningen mot en cirkulär ekonomi. Därav är det enbart cirkulära upphandlingar samt de samarbeten som sker på området som ligger i fokus för den här studien. Dokument som samlats in och de frågor som ställs under intervjuer har därmed haft fokus på just den cirkulära upphandlingen och inte upphandling i stort.

3.5 Urval för dokument

Vid användningen av en dokument analys i sin studie ligger fokus på den fakta som står i texten i dokumenten för att kunna bilda en förståelse över en händelse eller ett förlopp (Lindstedt, 2019). Sett till den här studiens syfte låg fokus på dokument som på olika sätt besitter information gällande studieobjektens syn på den cirkulära ekonomin som en del i sitt arbete. Utifrån olika målsättningar och program som tagits fram inom organisationerna gavs en förståelse över hur den cirkulära ekonomin implementerats i verksamheterna. Mycket av de offentliga organisationernas arbete utgår från uppsatta verksamhetsmål vilket bidrog till att målen valdes ut som dokument till studien. Eftersom det kommunala och regionala arbetet även styrs utav de mål som sätts av högre politiker genomfördes även sökningar på nationell och internationell nivå. Här gavs en förståelse för den cirkulära upphandlingens roll i stort inom den offentliga sektorn och vilka riktlinjer samt hjälpmedel som kommer från högre instanser.

Nästa steg i min sökning blev att smala av informationen mot den cirkulära upphandlingen vilket styrde sökningarna mot riktlinjer och policys för hur inköp och upphandling genomförs i organisationerna. I vissa fall fanns redan i målsättningarna en redogörelse över vilka dokument som kopplas till måluppfyllelsen vilket gav en fingervisning vart min sökning kunde rikta sig.

Både kommunen och regionen visade sig ha framtagna miljö- och klimatmål som i stor utsträckning styr arbetet inom organisationerna. Även på nationell och internationell nivå fanns målsättningar där cirkulär ekonomi framkommer som en lösning. För att kunna nå målen har även olika handlingsplaner och strategier tagits fram för hur arbetet i praktiken ska genomföras. Sett till upphandlingens roll finns riktlinjer framtagna gällande genomförandet av

upphandlingsprocessen, både nationellt och lokalt, för att aktivt kunna bidra till miljö- och klimatmålen. Urvalet av dokument som används i studiens genomförande blev 15 stycken som besitter innehåll så som: målsättningar, miljö- och klimatprogram, riktlinjer, budgetunderlag, strategier, policys, handlingsplaner samt utmärkelser.

3.6 Intervjustruktur

Eftersom regionen och kommunen har olika ansvarsområden och därmed även olika arbetsuppgifter valdes en semistrukturerad intervjuform. Med en semistrukturerad intervjustruktur finns ett antal förberedda frågor till respondenten samtidigt som oförutsedda samtal kan dyka upp. Här skapas en möjlighet för respondenten att tala mer fritt om de frågor som forskaren ställer (Denscombe, 2010). Utgångspunkten i intervjuguiden (se bilaga) består av utvalda ämnesområden som berör studiens syfte där ett antal grundfrågor tas fram. Följdfrågor tillkommer därmed under intervjuernas gång utefter hur respondenterna svarar vilket i viss mån gör respondenten styrande i samtalet.

3.6.1 Urval för intervjuer

Studien vill svara på hur den cirkulära ekonomin implementerats i den offentliga upphandlingen vilket bidrog till att personer som blev av intresse för intervjuer var personer inom upphandlingsområdet. Då cirkulär upphandling varken är obligatoriskt eller hunnit bli ett vedertaget arbetssätt var nästa steg att hitta personer som både har möjlighet och erfarenheter för att kunna svara på frågor på området. Ett första steg blev att kontakta upphandlingsenheter på respektive organisation för att komma i kontakt med de som arbetar med de cirkulära upphandlingarna. Efter en första kontakt uppstod en snöbollseffekt där tips från intervjuade personer ledde till fler intervjuer. Samtidigt märktes att det inom upphandlingsenheterna inte är många som arbetar specifikt med cirkulära upphandlingar vilket gjorde att kontakt även ute i förvaltningar och bolag gjordes för att få en bredare bild av hur arbetet ser ut längre ut i organisationerna. Då studien inte riktar sig mot något specifikt område inom den cirkulära upphandlingen har upphandlare inom olika branschområden kontaktats. För kommuner och regioner så är organisationen Sveriges kommuner och regioner (SKR) en stor stödjande funktion i upphandlingsarbetet varpå deras syn på kommuners och regioners arbete med cirkulära upphandlingar var intressant för den här studien.

Totalt genomfördes tolv intervjuer som varade ca 30 minuter där alla intervjuer genomfördes digitalt via Zoom eller Microsoft Teams. Under samtycke från deltagarna spelades intervjuerna in, alla utom två där det blev tekniska problem, för att sedan transkriberas. Under de två intervjuer som inte kunde spelas in gjordes i stället anteckningar under intervjuernas gång. I Göteborgs Stad genomfördes sju intervjuer och i Västra Götalandsregionen genomfördes fyra intervjuer. Alla intervjuade personer arbetar med de cirkulära upphandlingarna på olika sätt. För en övergripande bild av hur den cirkulära upphandlingen utvecklats inom kommuner och regioner i Sverige intervjuades en person från Sveriges Kommuner och Regioner.

Göteborgs Stad	Västra Götalandsregion	Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
Respondent G1	Respondent R1	Respondent S
Respondent G2	Respondent R2	
Respondent G3	Respondent R3	
Respondent G4	Respondent R4	
Respondent G5		
Respondent G6		
Respondent G7		

Tabell 1: överblick av genomförda intervjuer

3.7 Analys av materialet

Då tidigare forskning visar på hur en engagerad ledning är viktigt för den cirkulära ekonomin gjordes först en genomgång av hur den cirkulära ekonomin tar plats i verksamhetens målsättningar. På så sätt gavs en förståelse för hur de lokala politikerna prioriterar cirkulär ekonomi i verksamhetens dagliga arbete. För att nå målen behövs ofta vägledande dokument för hur detta ska ske i praktiken var på en insamling av de olika riktlinjer som hör till målsättningarna genomfördes. I vissa fall lyftes de strategier som hör till målen fram vilket gav en vägledning kring vilka strategier som var kopplade till måluppfyllelsen. Här påbörjades en analys av hur de olika strategier, handlingsplaner och riktlinjer bidrar till ett mer cirkulärt arbete och nå de uppsatta målen. Arbetet gav en övergripande bild om hur väl den cirkulära ekonomin tagit plats som en arbetsmetod i organisationerna samt vilka som ansågs vara av intresse för intervju.

Nästa steg blev att genomföra intervjuer med personer inom upphandling för en detaljerad bild av hur det cirkulära arbetet inom upphandlingen i praktiken ser ut. I samband med intervjuerna och dess efterarbetet i form av transkribering genomförs en parallell analys under arbetets gång. Här gjordes sedan en första översiktlig läsning samt analys av allt insamlat material där ämnen som väckt intresse noterades. Bland annat hur respondenterna ser på innehållet i de olika dokumenten, hur cirkulära upphandlingar agerar som politiskt styrverktyg samt hur de två organisationerna själva beskriver arbetet av cirkulära upphandlingar.

Vid en mer djupgående analys av mitt material noterades de olika organisationselement som mitt ramverk presenterat där tre hade stark koppling till mitt material. De tre identifierade organisationselementen i materialet är: *regler*, *övervakning* och *medlemskap*. Det första elementet sågs via kravställning som en form av regler för vad leverantörerna behöver förhålla sig till. Det andra elementet sågs via uppföljning som ett sätt att övervaka hur väl reglerna efterlevs men också för sitt interna arbete med kravställningen. Det tredje elementet sågs i hur kravställning och information om dess utveckling skapar en form av medlemskap. De tre identifierade elementen strukturerades sedan upp utifrån materialet för att kunna bilda en helhetsbild. I analysen noterades även samarbetets roll för den cirkulära ekonomin där den fick en stark koppling till de identifierade elementen.

De två kvarstående elementen sanktioner och hierarki valdes att inte tas med i studien. Sanktioner noterades i materialet men i en väldigt smal utsträckning vilket kan grunda sig i att de cirkulära upphandlingarna inte är tvingande för upphandlarna att tillämpa. I något fall fanns bonussystem för att motivera leverantörer att arbeta mer cirkulärt. Negativa sanktioner var inte lika förekommande varpå resultatet saknade styrka för att anse sanktioner som ett styrande element i materialinsamlingen. Det sista elementet hierarki ansågs inte alls förekomma då relationen i de cirkulära upphandlingarna befinner sig mellan olika organisationer där det är de regler som ställs i avtalet som bestämmer relationen. I större utsträckning besitter inte någon av organisationerna makt att besluta hur den andre ska agera utan det är upphandlingens avtal som är styrande.

Som ett sista steg reflekterades vad jag vill få sagt med mina identifierade element och hur detta ska presenteras till läsaren. Här valde jag att presentera mitt material utefter de olika elementen som identifierats för att belysa hur de anses bidra till en styrning på marknaden mot den cirkulära ekonomin. Då syftet för studien inte är att jämföra det två organisationernas arbete

med cirkulära upphandlingar utan snarare bidra med en kontrastering av hur arbetet ser ut, valdes en gemensam presentation. De två organisationerna presenteras där med i samspel med varandra inom respektive element för att bilda en gemensam förståelse av arbetet med cirkulära upphandlingar. Då samarbete ansågs ha en avgörande roll på flera områden inom de cirkulära upphandlingarna fick samarbete en egen indelning i redovisningen. Den egna indelningen gjordes för att kunna förtydliga samarbetets roll och betydelse inom de cirkulära upphandlingarna. Där poängteras hur samarbetet är indelat i olika nivåer av arbetet och hur de olika samarbetsformerna påverkar de organisationselement som identifierats i materialet.

3.8 Etiska överväganden och studiens tillförlitlighet

I alla studier tillkommer etiska överväganden att ta ställning till så även i den här studien. Som riktlinje i mitt arbete tar studien följe på Vetenskapsrådet (2002) principer gällande informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. I riktlinje med informationskravet gavs information gällande studiens syfte och område redan vid förfrågan om deltagande varpå även samtyckeskravet fullföljdes vid acceptering av deltagande. Sett till konfidentialitetskravet tas inga namn med i studien då detta inte fyller funktion för studien och på så sätt inte tydliggör de intervjuade personerna. Utifrån nyttjandekravet så har inget insamlat material använts eller hanterats av någon annan än mig. Överväganden om att undgå organisationernas namn eller inte landade i att studien hade blivit svår att genomföra då organisationernas styrdokument ligger som grund för studien. Då studiens område innebär enskilda personer som besitter kunskapen och alla kontaktade inte haft möjlighet att ställa upp kan insikter ha missats. Studien vänder sig också enbart till två organisationer varpå det kan se annorlunda ut i andra verksamheter. Om man kan inkludera fler organisationer i undersökningen hade mer generella slutsatser kunnat dras.

4 Resultat / Analys

I det här kapitlet presenteras en redogörelse av det insamlade materialet med en första inblick kring hur målsättningarna för organisationerna ser ut och målsättningarnas funktion för den cirkulära upphandlingen. Vidare presenteras materialet utifrån de organisationselement som identifierats för att försöka förstå hur dessa i praktiken tar sig uttryck. De organisationselement som identifierats är: *regler*, *övervakning* och *medlemskap* som alla presenteras var för sig. Då studien även vill se över samarbetets roll i den cirkulära upphandlingen presenteras ett avsnitt för hur samarbetet påverkar arbetet utifrån ett organiserings perspektiv. I den avslutande delen av kapitlet presenteras en sammanställd analys utav det redovisade resultatet.

4.1 Målsättningar

Som ett första steg i att förstå hur offentliga organisationer fungerar behöver en förståelse över dess budget ges. För offentliga organisationer är det inte bara budgeten sett i siffror som bestämmer utan också de målsättningar som finns inom budgeten. Dessa målsättningar är de som styr arbetet ute i organisationerna och visar vad som är prioriterat att arbeta mot. På så sätt spelar politikerns intresse och målsättningar för den cirkulära ekonomin en avgörande roll för hur väl det praktiska arbetet ute i organisationerna kan genomföras. För offentliga organisationer i Sverige finns det både internationella, nationella och lokala mål som organisationerna arbetar mot som sätts av politiker inom de olika nivåerna. År 2015 antogs de internationella klimatmålen Agenda 2030 som blivit vägledande för alla verksamheter, inte minst inom den offentliga sektorn. Utifrån Agenda 2030 målen har Sverige på nationell nivå satt upp mål som sedan konkretiseras ner på lokal nivå för hur respektive kommun / region / myndighet i Sverige ska arbeta mot målen (Regeringen, 2015; Globala Målen, uå; Upphandlingsmyndigheten, uå-b).

Medvetenheten för klimatarbetet hos de lokala politikerna i kommuner och regioner har vuxit sig större den senaste tiden till att bli mer integrerad i det dagliga arbetet. Den ökade medvetenheten visar sig på flera sätt där det tydligt märks inom målsättningarna för klimat / hållbarhet som blivit både flera och tydligare. Målsättningar utan förutsättningar för att nå dit ger sällan resultat varpå den ökade medvetenheten också visar sig genom ett ökat fokus på miljöpolicy. Sveriges kommuner och regioner som besitter en viktig roll som kunskapsspridare och samverkansaktör för de svenska kommuners och regionernas arbete märker en större vilja från politikerns håll till att få in den cirkulära ekonomin i sina policyer.

”Dels märker vi från politisk håll att man får in cirkulär ekonomi i sin miljöpolicy”

– Respondent S

För de två studieobjekten märks en tydlig medvetenhet kring miljö- och klimatfrågor då de båda har satt upp höga mål på området. Inom Göteborgs Stad har målen inom klimatfrågor varit högt satta och prioriterade under en längre tid, något som nu börjat ge resultat. Göteborgs Stad tilldelades år 2021 pris för sitt cirkulära arbete inom staden som ”Cirkulär förelöpare” av miljöföretaget Ragn-Sells (Lundgren 2021; Ragn-Sells, 2021). I sitt program *Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021 - 2030* lyfter kommunen fram de övergripande mål som Göteborgs Stad har för sin organisation samt olika strategier och policys för att nå dit (Göteborgs Stad, 2021). Målen kan ses som vägvisare för hur staden ska driva det dagliga arbetet inom organisationen för att nå det önskade resultatet. I miljö- och klimatprogrammet betonas det övergripande målet för hela organisationen som lägger stor vikt vid Göteborgs Stads roll som en drivande aktör i den hållbara utvecklingen. Här vill Göteborgs Stad satsa högt genom ett förebyggande arbete inför framtida utmaningar och samtidigt åtgärda de problem som existerar redan idag.

”Målbilden för programmet är att Göteborg ska ställa om till en ekologiskt hållbar stad till 2030. Det innebär att Göteborg ska vara en av världens mest progressiva städer när det kommer till att förebygga och åtgärda miljö- och klimatproblem” - (Göteborgs Stad, 2021:8).

Som ett steg i att nå sitt huvudmål har Göteborgs Stad lagt fram delmål där ett av delmålen är att staden ska minska sin klimatpåverkan från inköp då de är en av Sveriges största inköpare med inköp på omkring 25 miljarder kronor per år. En stor del av inköpsvolymen, närmare hälften, står avdelningarna bygg och anläggning för och om staden ska nå sina klimatmål så måste utsläpp av växthusgaser från inköp minska drastiskt. Mer precis så handlar det om en minskning med 30 procent för livsmedel samt med minst 90 procent för övriga inköp (Göteborgs Stad, 2022a). Att målen styr det praktiska arbetet genomsyras även av respondenterna som anser de politiska målen vara högt satta och viktiga drivare för deras arbete med cirkulära upphandlingar. Upphandlingen har en viktig funktion till att nå de uppsatta målen samtidigt som det är viktigt att ha med sig att upphandlingen inte är den ända faktorn för måluppfyllelsen. Däremot kan upphandlare med hjälp av målen enklare veta åt vilken riktning organisationen ska gå med sina inköp. Genom en tydlighet från politikerna i sina

målformuleringar går det lättare för organisationerna i det utförande arbetet att se vad politikerna vill uppnå.

”Man ser att upphandling är en stor del för staden i att nå de politiska målen... det är inte allt men en stor del...” – Respondent G1

”Jag tror ju att det krävs konkreta uppdrag ifrån politiken vilket vi har haft för det är ofta det vi identifierar hos andra kommuner som funderar på, oj hur kunde ni göra det här? Då har vi ju märkt att det är väldigt mycket det som är skillnaden” – Respondent G5

”Dom politiska målen visar ju verkligen vilken riktning vi ska gå så det är bra att ha dom” – Respondent G2

Även hos Västra Götalandsregionen finns ett framtaget miljöprogram, utifrån de internationella Agenda 2030 målen, som visar vilka delar regionen lokalt kan bidra med i arbetet. I miljöprogrammet läggs fokus på regionens produkt- och materialflöden, vilket innebär att upphandlingen besitter en viktig roll eftersom det är där inköpen sker. Samtidigt behöver regionen minska sina utsläpp av växthusgaser i väldigt stor utsträckning som innebär en direkt minskning med 85% och en indirekt minskning på 50%. Med direkta och indirekta utsläpp menas där regionen har full kontroll eller inte gällande vart utsläppen kommer ifrån. Inköp och upphandling får en avgörande roll för regionens direkta utsläpp varpå stort fokus läggs på hur regionen kan minska utsläppen via sina inköp (Västra Götalandsregionen, uå: s.10).

Om utsläpp av växthusgaser ska minska behöver regionen se över alla möjligheter som finns och där är inköp en viktig del då det är där mycket av utsläppen görs. Varje år upphandlar Västra Götalandsregionen produkter och tjänster för närmare 5 miljarder kronor vilket gör konsumtion till det området som regionen har störst klimatavtryck på. Här måste nya cirkulära konsumtionsflöden utvecklas men också en omställning till en giffri konsumtion. I linje med Parisavtalet måste regionen halvera sin klimatpåverkan till år 2030 om målet ska uppnås (Västra Götalandsregionen, 2020) vilket bidrar till att mycket arbete hamnar hos inköpare och upphandlare för att lyckas. Den cirkulära omställningen sägs i längden vara ekonomiskt gynnsamt men i enstaka fall kan det innebära ökade kostnader vid inköpstillfället. Om inte de höga målen hade varit satta skulle upphandlare inte ha samma möjlighet att välja de mest miljövänliga men som vid inköpet kan kosta mer än vad de normalt brukar betala. Genom att göra politikerna medbeslutande i olika kostnadsökningar får upphandlarna en bekräftelse på att

politikerna håller fast vid miljömålen. Här blir det tydligt vilken roll målen får i arbetet då det blir vägledande både för upphandlarna i sitt arbete samt för politikerna kring vad målen innebär för konsekvenser i det dagliga arbetet.

”När det kommer till dom här skarpa kraven eller nu ser vi att det blir dyrare om vi ska följa detta så är det ju jätteviktigt att man har dom målen att gå tillbaka till ... sen kan även enskilda beslut få gå upp lite högre exempelvis till regionstyrelsen som också får till sig att dom här målen som ni har satt genererar den här kostnadsökningen nu, ska vi göra det? Ja eller nej? ... hade vi inte haft målet så hade vi inte ens ställs oss den frågan” – Respondent R3

”Jag skulle nog vilja säga att inköp och upphandling är en väldigt stor del av utan den samlade miljöpåverkan” – Respondent R1

Politikers intresse och målsättningar visar sig ha en stor inverkan på hur det utförande arbetet ute i förvaltningar fungerar vilket går i samspel med vad tidigare forskare identifierat (Sönnichsen & Clement, 2019; Kristensen, 2021; Berg m.fl. 2022; Shaikh & Channa, 2022). För att nå målen behöver alla delar av organisationerna vara med på omställningen där ett stort fokus hamnar på inköp och upphandling eftersom det är där mycket av klimatpåverkan kommer ifrån. Med utgångspunkt i organisationselementen för hur en marknad kan struktureras eller förändras har det i det insamlade materialet identifierats tre organisationselement: *regler*, *övervakning* och *medlemskap* (Ahrne m.fl., 2014). De tre elementen presenteras nedan för en förståelse kring hur den offentliga upphandlingen initierar cirkulär ekonomi för att organisera marknaden i den cirkulära omställningen.

4.2 Regler

Ahrne m.fl. (2014) belyser olika element som används vid en organisering av marknader där regler är en av dem vilka syftar till att bestämma hur aktörerna på marknaden får agera (Ahrne m.fl., 2014). I det insamlade materialet går det att se två olika nivåer av regler: dels genom de interna riktlinjerna inom organisationen samt i kravställningen som ställs ut mot leverantörerna. De båda nivåerna presenteras var för sig samt avslutas med en gemensam analys av reglernas funktion inom cirkulär upphandling.

4.2.1 Regler via riktlinjer

Vid en inblick i riktlinjerna för inköp och upphandlingens genomförande inom organisationerna betonas hur upphandlingen ska bidra till att uppfylla de politiska målen. Inköp och upphandlingar ska även användas på ett aktivt sätt för att generera ett positivt bidrag i arbetet med en hållbar utveckling (Göteborgs Stad, 2022b:9). I riktlinjerna noteras hur upphandlare ska fokusera på att nå verksamhetens hållbarhetsmål, vilket innebär att de också måste sätta hållbarhet i fokus hos leverantörerna. Ett inköp eller en upphandling ska, efter en behovsprövning, eftersträva cirkulära lösningar bland annat via innovationslösningar i arbete mot en hållbar utveckling (Göteborgs Stad, 2022b). Här sätts cirkulära lösningar i fokus och därmed sänds en signal till upphandlare att cirkulära upphandlingar ska prioriteras så ofta det går. Däremot säger inte riktlinjerna något om i vilken utsträckning sett till antal eller bredd som de cirkulära upphandlingarna ska förekomma.

”Cirkulära lösningar ska eftersträvas, relevanta miljökrav ska ställas och följas upp och upphandlingar kan utformas för att främja innovation och nya lösningar”

- Göteborgs Stad, 2022b:7

I Göteborgs Stad tydliggörs en rangordning i riktlinjerna för inköp och upphandling gällande hur kommunen med sina inköp ska bidra till en hållbar utveckling. Här eftersträvas cirkulära lösningar genom att i första hand tillgodose sina behov med befintliga resurser inom den egna organisationen. Om inte resursen finns inom organisationen är nästa steg att tillgodose sina behov genom inköp av begagnade produkter eller hyrlösningar. Som ett sista alternativ ska behovet tillgodoses genom nyinköp (Göteborgs Stads, 2022b).

Sett till Västra Götalandsregionens policy för inköp betonas vikten av hållbarhet i inköpen och upphandlingar, så väl ekologisk som social och ekonomisk (Västra Götalandsregionen, 2022). Hur detta ska göras finns inte dokumenterat i policyn, i stället menar riktlinjen att alla inköp ska bidra till regionens hållbara utveckling. För att upphandlingen ska bidra till måloppfyllelse läggs ett ansvar på upphandlarna i respektive upphandlingssituation att se över hur den ska genomföras. Alla upphandlingar och inköp ska gå i linje med regionens principer och arbete med en hållbar utveckling där det bland annat poängteras att:

”Våra inköp ska ha ett strategiskt förhållningssätt som ska stärka och stödja VGR:s uppdrag samt medverka till att regionen växer och utvecklas till ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart samhälle till nytta för regionens invånare ” – Västra Götalandsregionen, 2022:3

4.2.2 Regler via kravställning

Inom upphandlingen går det att se den kravställning som upphandlaren ställer som en form av regler för vad leverantörerna ska uppnå / följa i ett eventuellt avtal. På så sätt blir kravställningen ett sätt att organisera marknaden mot ett önskvärt beteende eller resultat. Respondenterna menar på att kravställningen blir en viktig del för att få den produkt eller tjänst som efterfrågas. Kravställningen blir därmed också en drivande faktor för vad marknaden ska arbeta mot eftersom det är där upphandlarna visar vad det är de efterfrågar. Om det inte finns en efterfrågan från köparna (upphandlarna) så har inte marknaden något incitament till att förändra sig, därför spelar de krav som ställs i upphandlingen en viktig roll.

”Vi har ställt olika krav på återbruk i våra upphandlingar till exempel att alla komplementbyggnader ska vara minst 50 % återbruk.... Då måste man ju verkligen vrida och vända på alla byggdelar” – Respondent G3

”Jag tror det är bra att vara tydlig mot marknaden om att vi vill ha mer återbruk genom att börja ställa kraven så marknaden förstår att det här kommer efterfrågas” – Respondent G3

Det visar sig även vara genom kravställningen som upphandlarna lättast kan styra mot ett mer cirkulärt arbetssätt eftersom det är där regler för avtalet bestäms. En del av de cirkulära lösningar som har funnits med ett tag, så som att leverantörer tar tillbaka och säljer vidare produkter, menar upphandlarna har fått sin framväxt i just kravställningen då det är i kraven en sådan rutin bestäms.

”Leverantörer som åtar sig att ta tillbaka och rekonditionera och sen säljer vidare är ju också en form av cirkulär affärsmodell ... det är inte jättenytt men det är ändå i upphandlingen vi ser till att det blir så” – Respondent R3

Upphandlingens roll som verktyg i hållbarhetsarbetet definieras redan i riktlinjerna för inköp och upphandling. Där presenteras hur inköp och upphandling ska användas på ett aktivt sätt för att igenom hela livscykeln kunna bidra med en positiv hållbar utveckling (Göteborgs Stads, 2022b). Synen av upphandling som verktyg i den cirkulära omställningen finns även hos respondenterna som menar att utan upphandlingens möjligheter att sätta krav hade de haft svårare att styra marknaden. När upphandlare ställer krav måste leverantörer arbeta för att möta

kraven vilket också innebär att de krav som ställs påverkar hur marknaden arbetar och beter sig. De leverantörer som inte följer med i de nya kraven kommer inte heller att överleva på marknaden när alla andra ställer om. Eftersom marknader utgår från den efterfrågan som finns hos köpare blir upphandlingens förmåga att ställa krav också avgörande för vilken efterfrågan som sänds ut. Därmed besitter kravställningen en tydlig roll som metod för att organisera marknader till ett önskvärt beteende.

”Upphandlingen har ju en jätteviktig del för det är ju inkörsporten eller där vi kan ställa kraven. Har vi inte ställt krav en i upphandlingen ja men då får vi ju inte det vi vill ha så det är superviktigt”

– Respondent G5

”Det är ju du som beställare som sätter kravprofilen av vad du önskar för någonting i den tjänsten” –

Respondent G7

”Om man inte möter upp dom kraven så kommer man ju inte vara med framåt”

– Respondent G7

Kraven som ställs i upphandlingen påverkar därmed hur leverantörerna arbetar med den cirkulära ekonomin i sitt egna arbete för att kunna konkurrera i upphandlingarna. Dock visar sig inte enbart kraven i upphandlingen reglera hur avtalet mellan köparen och säljaren ser ut i den cirkulära upphandlingen. Respondenter lyfter även hur, utöver de krav som ställs i anbuden, upphandlarna tillsammans med leverantörer ställer ytterligare krav efter signerat avtal. Här blir det då ett gemensamt arbete mellan upphandlaren och leverantören i hur kraven ska ställas som gör båda parterna nöjda. Intresset för att ställa om sitt arbete har visat sig vara stort även hos leverantörerna som ser omställningen som enda lösningen för att följa med utvecklingen.

”Sen har vi ju ställt mer specifika krav efter upphandlingen men det har vi ju gjort tillsammans med entreprenören. Då ställde vi krav på att minst en produkt per disciplin ska vara återbrukad”–

Respondent G5

”Jag tycker ofta att det finns leverantörer som är intresserade av att ställa om och ser att ja det här är framtiden eller det här måste vi ändå göra för att vara relevanta” – Respondent G2

Att kravställningen skulle lösa alla utmaningar som den cirkulära omställningen står inför är respondenterna medvetna om är en falsk förhoppning. I stället finns en medvetenhet om vikten

av att ställa kraven på ett korrekt sätt så inte kraven försvårar den cirkulära omställningen och sätter sig i vägen för andra smarta lösningar.

”Ställer man fel krav så kan det bli kontraproduktivt” – Respondent S

Vad får då regler för roll i arbetet med att organisera marknader? Kravställningar kan anses vara ett drivande element för hur offentliga organisationer organiserar marknaden till ett mer cirkulärt förhållningssätt. Likt Webers (2000) identifiering av organiserings element på börsmarknaden genom regler innehåller även den cirkulära offentliga upphandlingen regler i form av krav. Utifrån det insamlade materialet går det att, utifrån ett organiseringsperspektiv, identifiera hur regler används i form av kravställning inom upphandlingen för att styra leverantörer åt ett mer cirkulärt förhållningssätt. Upphandlingen anses vara ett bra verktyg för att kunna styra marknaden mot det resultat som upphandlade enheten önskar. Bra verktyg för en förändring på marknaden är dock ingen garanti för att resultatet blir som eftersträvat (Helgesson, 2014) vilket upphandlarna konstaterar via problematiken i utformningen av kravställningarna. Det finns en medvetenhet hos respondenterna att det inte enbart räcker att ställa ett krav utan det finns en stor vikt i att utforma korrekt kravställning. Ställs fel krav i upphandlingen kan det leda till motsatt effekt vilket belyses vara en viktig aspekt att ha med sig i sitt arbete med kravställningarna. Ofta ses stora organisationer som drivande för en förändring men det innebär inte att de alltid är aktiva i processen (Yttermyr, 2013). Både Göteborgs Stad och Västra Götalandsregionen har tagit en aktiv roll i den cirkulära omställningen där upphandlingens kravställning ses som en viktig del utifrån respondenternas syn av upphandlingens förutsättningar.

Genom att besitta både rollen som normsättande aktör och köpare på marknaden innehar den offentliga sektorn stora möjligheter att påverka en förändring, vilket via analys av regler och kravställning visar sig tydligt. Kravställningen i upphandling anses vara en viktig del för upphandlarna i sitt arbete eftersom det är där de kan sätta sin kravprofil angående den produkt eller tjänst som efterfrågas. Utan kraven menar respondenter att det hade varit svårare att arbeta mot målen. Däremot får ett krav eller en regel sällan någon större kraft om det inte går att följa upp hur väl det efterlevs. För att veta att upphandlarna har fått det som efterfrågats i upphandlingen behövs en fungerande uppföljning av de krav som ställs vilket tar oss in på nästkommande element som är övervakning.

4.3 Övervakning

Vid en organisering av marknader ses *övervakning* som ett element för att kunna kontrollera hur aktörer på marknaden agerar i sitt möte med varandra (Ahrne m.fl., 2014). I viss mening hör övervakning också ihop med elementet sanktioner då det behövs någon form av övervakning eller uppföljning för att kunna utfärda olika sanktioner. För den här studien landar fokus på övervakning där uppföljning ses som en form av övervakning där upphandlarna vill se att leverantören lever upp till vad som kommit överens i avtalet. Övervakningen kan därmed också ses i relation till de ovan nämnda reglerna som genomsyras i upphandlingen via de kravställningar som sätts. För att ett krav ska ha effekt så är en förutsättning att någon form av uppföljning kan genomföras, annars tappar kravet sin funktion. Hur uppföljningen genomförs noteras vara olika där det finns både integrerade uppföljningar i arbetssystemet som helhet samtidigt som det av andra belyses en vikt i att det måste finnas personer som arbetar med just dom här frågorna. Om ingen ser till att uppföljningen genomförs ordentligt finns det inga garantier för att kravet genererar någon effekt på resultatet.

”Det är integrerat ska jag säga, det är inte någon specifik uppföljning på sidan om utan det är integrerat i vårt uppföljningssystem ” – Respondent R1

”Någon ska arbeta med dom här frågorna för annars kan man ju ställa hur mycket miljökrav som helst men om man till exempel inte lägger tid på att följa upp dom så ger det inte någonting” – Respondent G2

Vikten av uppföljning på upphandlingarna ligger också i utvecklingsarbetet hos organisationerna för framtida kravställningar. På samma sätt som uppföljning är viktigt för att säkerställa så leverantörer lever upp till avtalet så är det också ett kvitto på om kravet gav det resultat som eftersträvats. Med hjälp av uppföljningen kan organisationerna jämföra det resultat som upphandlingen gav med det krav som ställdes. Om resultatet inte blev som önskat kan man gå tillbaka till kravställningen för att se hur man eventuellt kan justera på kravet till framtida upphandlingar (Intervju Respondent G5). Uppföljning av kraven är dock inte alltid givet för hur genomförandet ska gå till bland annat eftersom det cirkulära tänket i vissa områden är relativt nytt. De cirkulära upphandlingarna ställer även högre krav än vad tidigare upphandlingar har gjort vilket också gör att de fortfarande är svårt att hitta mätmetoder eller olika sätt för bevis i uppföljningen (Intervju Respondent S). Ett sätt att följa upp är genom hanteringen av de material som leverantörerna hanterar där en mer cirkulär hantering genererar

bonus. Här kan leverantörerna till exempel sälja vidare produkter som inte används längre genom uppvisade av kvitto för försäljningen / inlämningen. Ett återbrukskvitto kan däremot sakna styrka i sin bevisning då det inte säger något om vad som vidare sker med produkten. På så sätt kan uppföljningen tappa sin kraft när det inte finns någon garanti för att mätmetoden är den mest effektiva. En risk med att ta inte kunna ta fram bra mätmetoder för att följa upp kraven är att det kan missgynna seriösa leverantörer medans det gynnar oseriösa. Fel mätmetoder i uppföljningen kan på sätt motarbeta den cirkulära omställningen om den hämmar utvecklingen för de seriösa leverantörerna.

” Vi har infört ett bonus / vitesystem med avfallshanteringsdelen där man får bonus om man återbrukar i stället för att slänga saker. Då begär vi återbrukskvitto där man får visa att den här varan är såld... i vissa fall kanske det hamnar lite mellan stolarna men antingen att den är såld eller att den är lämnad till en aktör där den säljs vidare i sin tur eller någonting liknande” – Respondent

G5

”När vi ställer krav i dag och vi inte kan mäta ... vi kan se några fakturor från en återvinningscentral på något material eller sådär men det är inte tillförlitligt och då riskerar man faktiskt när man ställer krav som inte går att följa upp att det missgynnar seriösa och gynnar oseriösa”

– Respondent S

Övervakningens roll i den cirkulära upphandlingen visar sig av resultatet vara avgörande för att de ställda kraven ska fylla en funktion. Staten har i stor utsträckning en tillsynsroll på marknaden genom olika tillsynsorgan (Beckert, 2010) där uppföljning blir en viktig del i arbetet att kontrollera hur marknaden agerar. Att upphandlingen ses som ett bra politiskt verktyg visar sig tappa sin funktion om det inte går att följa upp de krav som ställs. Även själva arbetet med utvecklingen av kravställningen grundar sig i en välfungerande uppföljning eftersom resultatet och kraven många gånger hänger samman. Om inte resultatet blev som förväntat kan det ha med kraven att göra men om inte uppföljningen fungerar går det heller inte att se om resultatet blev som önskat. Uppföljningen visar sig här inneha en viktig funktion för flera delar i arbetet med den cirkulära upphandlingen som dock ännu inte fått en tydlig struktur för sitt genomförande. Förståelsen för uppföljningens roll och komplexitet inom cirkulär upphandling finns hos upphandlarna där den stora utmaningen snarare ses i framtagningen av korrekta mätmetoder än själva uppföljningen i sig. Sett till uppföljningarnas karaktär nämns inga uppföljningar av antalet cirkulära upphandlingar eller genomförandets bredd inom organisationen. I stället ligger fokus på uppföljningar av de krav som ställs i upphandlingar.

Därmed genomförs uppföljningen snarare på själva kravställningen i upphandlingen och inte på bredden av de cirkulära upphandlingarna. Av resultatet kan tolkas att övervakningen i större utsträckning kopplas till de cirkulära krav som ställs utåt från organisationen än till det som sker internt inom sin egna organisation.

4.4 Medlemskap

När vi nu går in på det tredje elementet *medlemskap* ses det utifrån hur kravställningen inom upphandling sätter en tröskel för leverantörerna gällande hur konkurrenskraftiga de blir. Cirkulär ekonomi har blivit större på senare tid så när upphandlarna ställer mer cirkulära krav blir det också enbart de leverantörer som hänger med i omställningen som har möjlighet att vinna upphandlingarna. Den offentliga upphandlingen står öppen för alla leverantörer men utifrån de krav som ställs sätts också nivåer för vad som behöver uppfyllas för att kunna vinna ett avtal. På så sätt styr kravställningen leverantörernas arbetssätt samtidigt som det skapar en tröskel för leverantörerna i den öppna konkurrens som präglar den offentliga upphandlingen. För att leverantörerna ska hinna ställa om behöver de tillgång till information angående de framtidsplaner som finns inom upphandlarnas organisationer. Medlemskapet ses således också utifrån möjligheten till betydelsefull information om framtidsutveckling inom kravställningarna.

De ambitioner som Göteborgs Stad har lagt fram, och som upphandlingen därmed måste bidra till att uppnå, kommuniceras ut till entreprenörer / leverantörer under entreprenörs frukostar eller andra former av möten. Här bjuds entreprenörerna in för att diskutera hur den framtida utvecklingen ser ut inom kommunen och vilka krav som kommer komma framöver. Med en tydlig bild om vad staden har för ambitioner blir entreprenörerna / leverantörerna medvetna om vad som kommer förväntas av dem framöver, något som uppskattas från entreprenörerna (Intervju Respondent G3). Upphandlarna är därmed måna om att försöka ge ut samma förutsättningar för alla leverantörer att komma med för att värna om den öppna konkurrensen. Det går således inte att som köpare enbart ställa krav och förvänta sig ett lyckat resultat utan alla former av krav kräver en dialog med marknaden. Det är först i dialogen som det går att se hur marknaden ligger till och vad det finns för idéer kring lösningar.

”Cirkulär upphandling eller något annat så får man ju prata med leverantörerna, alltså ha en branschdialog för att se var dom är någonstans på den här omställningsresan”

– Respondent R3

Den cirkulära omställningen är fortfarande ny inom många områden vilket också innebär att den kräver nya former av krav och arbetssätt både i den egna organisationen men också från leverantörerna. En sådan omställning kan ta längre tid än normalt att förhålla sig till eftersom det heller inte finns ett givet sätt för hur det ska ske. Detta är upphandlare medvetna om och har också börjat se över hur de kan få fler att hinna ställa om till nästa upphandling och därmed också kunna konkurrera om avtalen. Upphandlare brukar ha omställningsdialoger med sina leverantörer där de går igenom vad som kommer förväntas / krävas vid nästa upphandling. I normala fall genomförs dialogerna ungefär ett år innan kommande upphandling vilket kan vara en för kort tid att hinna ställa om till de nya cirkulära kraven. Här arbetar upphandlarna för att i god tid hinna informera om kommande krav för att fler ska hinna ställa om och ha möjlighet att konkurrera om avtalen.

”Vi har pratat om att vi måste ha omställningsdialogen lite mer under dom här fyra åren så man förbereder inför nästa upphandling. Om det är en bransch som inte har kommit så långt så kan det vara lite svårt om vi säger att om ett år så kommer vi ställa krav på det här. Kan ni ställa om till dess? Då kanske vi måste ha förberett dom och hört av oss redan när avtalet börjar att nästa gång vi ställer krav alltså om fyra år då kommer dom här kraven komma”

– Respondent G1

Medlemskap vid organisering av marknader bildar en form av drivkraft eftersom det många gånger finns något de utomstående vill ta del av genom ett medlemskap. Inom den cirkulära upphandlingen finns inget formellt medlemskap utan det kan snarare ses som ett ”osynligt medlemskap” som handlar om tillgången till information och därmed möjligheten att konkurrera om avtal. Då flera entreprenörer är intresserade av det ”osynliga medlemskapet” är de också aktiva i sitt arbete att försöka följa med i vad de stora aktörerna, så som den offentliga sektorn, har för framtidsplaner. Dialogen mellan marknaden och upphandlarna är på så sätt ömsesidig där båda är måna om att veta hur utvecklingen ser ut framåt.

”Det kan vara att de hör av sig till oss och frågar hur ser ni på framtiden eller vilka krav kommer ni ställa för att dom vill veta hur utvecklingen kommer vara”

– Respondent G2

Medlemskapet är av resultatet inte ett formellt medlemskap för vilka som får konkurrera på marknaden utan ses snarare utifrån de kravställningar och information om framtidsutveckling som existerar. Att alla kan konkurrera om avtalen är viktigt och med rätt kravställning främjar

cirkulära upphandlingar konkurrensen. Samtidigt kan tröskeln med kravställningar ses i likhet med Weber (2000) studie som en form av medlemskap, vilket organisationerna är noga med att hjälpa leverantörerna att uppnå och förmedla. Medlemskapet ses därmed i resultatet utifrån hur kravställningen skapar en nivå för vad leverantörerna behöver uppnå för att kunna konkurrera och vinna ett avtal. Samtidigt anses den cirkulära omställningen ta längre tid att hinna anpassa sig till varpå upphandlarna är måna om att ge ut informationen så gott de kan till leverantörerna. Även leverantörerna är måna om att få tag på informationen varpå de också aktivt kommunicerar med upphandlare angående framtidsplaner. På så sätt blir tillgången till kravställningarnas utveckling en form av medlemskap genom den information som krävs för att ens veta hur leverantören ska ställa om sitt arbete. Utan den informationen är det också svårt som leverantör att veta riktningen för framtidsutvecklingen.

4.5 Samarbete för att organisera marknader

Hur kan arbetet med cirkulära upphandlingar bli mer effektivt för organisationerna? En viktig del i omställningen anses vara samarbete både inom sin egna verksamhet men också mellan olika organisationer och samhällsaktörer. Både Göteborgs Stad och Västra Götalandsregionen poängterar hur samarbete inom det cirkulära arbetet är en viktig nyckelfaktor eftersom arbetet omfattar hela organisationen men även hela branschområden. Därför ses samarbete inom den cirkulära omställningen som ett sätt att samspela alla dessa aktörer och roller för att tillsammans nå det önskade resultatet. I ett steg mot detta har Västra Götalandsregionen tagit sig an rollen som samordnare i hållbarhetsarbete för regionen där syftet är att få med sig regionens olika marknadsaktörer inom både den privata och offentliga sektorn eftersom de besitter olika kompetenser i arbetet (Västra Götalandsregionen, 2021b). I Göteborgs Stad genomförs en satsning med stadens aktörer för att få igång mer cirkulära lösningar i staden vilket resulterat ibland annat ett "fixotek" där invånare kan komma för att laga, byta, låna eller bygga sina prylar i ett sätt att öka produkternas livslängd (Göteborg Stad, uå-a). I den cirkulära omställningen som helhet finns alltså många fördelar med samarbete eftersom det berör flera områden. Desto fler som hjälps åt att ställa om desto effektivare blir också omställningen. För den cirkulära upphandlingens del fyller samarbete även där en viktig funktion för ett effektivt omställningsarbete. I studien identifierades tre olika former av samarbeten som delas upp i: lärande, likriktning och marknadsdialoger som på olika sätt bidrar till driva organiseringen framåt.

4.5.1 Samarbete för lärande

I det insamlade materialet noteras hur samarbete inom den cirkulära upphandlingen används och efterfrågas utifrån ett lärande perspektiv. Idag finns olika samverkansformer inom upphandling bland annat mellan alla regioner i Sverige vars syfte är att tillsammans få fram arbetsmetoder för hållbara upphandlingar (Hållbar Upphandling, uå). Inom det regionala samarbete utbyts kunskap och vid gemensamma leverantörer kan uppföljningen genomföras tillsammans, något som sparar tid både för regionerna och leverantörerna (Intervju Respondent R1). För den cirkulära upphandlingen finns det fortfarande mycket outforskad mark vilket belyser vikten av samarbete, även på internationell nivå. För att den cirkulära omställningen ska komma framåt så snabbt som möjligt krävs samarbete kring lärdomar och gemensamma uppföljningar då det annars tar för lång tid om alla ska prova samma saker. Cirkulär ekonomi är inget speciellt för Sverige utan är ett område som hela Europa arbetar med. Därmed kan lärdomar utanför Sveriges gränser vara värdefulla för svenska kommuner och regioner i sitt cirkulära arbete.

”Vi behöver testa, vi behöver göra fel, vi behöver backa, vi behöver göra om och det kommer ta för lång tid om vi ska göra alla dom testen i Sverige så måste vi lära oss av våra europeiska grannländer eller medlemsländer” – Respondent S

Inom många organisationer är både tid och resurser begränsat vilket får samarbete att spela en större roll eftersom det skapar möjligheter till att fördela arbetet. Samarbetet kan därmed bidra till att spara både tid och resurser för organisationerna som i stället kan läggas på andra arbetsuppgifter. I stället för att alla ska testa samma saker, vilket tar upp onödig tid från organisationerna, lyfts möjligheterna för kunskapsutbyte inom den cirkulära upphandlingen som stor framgångsfaktor. Genom att utbyta lärdomar kring sådant som fungerade och sådant som inte fungerade går den cirkulära utvecklingen snabbare inom offentlig upphandling.

*”Det är alltid sådär att man har ju inte hur mycket tid och resurser som helst så att göra saker tillsammans underlättar för då kan man låna lite av varandra”
– Respondent R3*

”Annars uppfinner vi ju hjulet på nytt om och om igen så det är ju bättre att kolla vad andra har gjort”- Respondent G1

4.5.2 Samarbete för likriktning

En annan form av samverkan visar sig genom en gemensam likriktning i sitt utförande av cirkulära upphandlingar. Med hjälp av samverkan kan en gemensam nivå på kravställningen i upphandlingar få en eftersträvd effekt. Att som ensam upphandlade organisation ställa krav får inte samma storskaliga effekt på marknaden. Därför ses samarbete inom kravställningarna för de cirkulära upphandlingarna kunna bidra till en starkare organisering av marknaden eftersom reglerna mot leverantörerna blir tydligare. Gentemot leverantörerna ser man en gemensam kravnivå som avgörande för att leverantörerna ska ha incitament till att ställa om. Om alla har olika nivå i sina cirkulära krav blir det en omöjlig situation för leverantörerna att leva upp till alla efterfrågningar. Samarbete skapar på så sätt en större effekt på kravställningarna och styrningen av den cirkulära omställningen.

”Om marknaden ska ställa om så är det jätteviktigt att inte 290 kommuner och 21 regioner ställer olika krav och olika mätmetoder för då kommer man inte kunna ställa om”

– Respondent S

” Att man lägger sig på ungefär samma kravnivå ser jag nästan som nödvändigt för om vi ska få svar på något som stor aktör så krävs det att branschen har ställt om ... och då behöver ju vi, byggherren, beställare och kommuner ha lika höga krav för annars finns det ju inte incitament för entreprenören att ställa om” – Respondent G5

Med ett storskaligt samarbete inom kravställningen kan en jämlik kravnivå harmoniseras. Ett sådant samarbetet kan även generera möjligheter för gemensamma uppföljningar, vilket skulle spara både tid och resurser från så väl de upphandlade organisationerna som för leverantörerna. Om ett samarbete kan bidra till lika kravställning kan även ett samarbete i att ta fram korrekta mätmetoder växa fram. Detta skulle underlätta både för upphandlarna i sitt arbete med uppföljning då gemensamma mätmetoder redan finns framtagna. Samtidigt underlättar en gemensam nivå för leverantörerna då de vet vilka uppgifter som efterfrågas i uppföljningen vilket gör de mer förberedda i framtagningen. Då de offentliga organisationerna finansieras av skattemedel finns också en aspekt i att använda sina resurser på ett effektivt sätt så de får ut så mycket de kan av skattemedlen som organisationerna finansieras av. Vid förekomsten av gemensamma uppföljningar skapas mer effektivt arbete och användning av skattemedlen.

”Lika kravställning blir ju också då en lika uppföljning, vi kan hjälpas åt med uppföljning ... leverantörerna är också mer beredda på vilken typ av krav vi ställer om vi har mer lika krav... det är lättare för leverantören att leva upp till våra kravställningar om vi är ungefär samma”

– Respondent R3

”Det blir mer effekt av skattepengen egentligen” – Respondent R1

Trots regionens och kommunens olika arbetsområden anses det finnas samverkansmöjligheter eftersom det finns områden inom upphandlingen där tvärfunktionella samarbeten har sina fördelar. Den gemensamma kravnivån inom upphandlingar ses som en viktig faktor att samspela kring för samtliga kommuner och regioner. Organisationerna har liknande upphandlingar inom diverse underhåll av lokaler, möbler eller förbrukningsvaror där samarbete inom kravställning och uppföljning hade kunnat vara fördelaktigt (Intervju Respondent R1 & Intervju Respondent G1). Samarbete inom kravställning och uppföljning för den cirkulära upphandlingen kan också underlätta omställningen för mindre kommuner där saknaden av kompetens och resurser kan vara ett hinder i omställningen. Både Göteborgs Stad och Västra Götalandsregionen är två stora organisationer som besitter en stor kompetens vilket gör att de kan ta en ledande roll. De mindre kommunerna kan sedan ta efter de framgångsrika metoder som de större organisationerna arbetat fram.

” Större kommuner där man har mer resurser kanske kan gå lite steget före och så kan andra kommuner som inte har lika mycket resurser haka på sen”

– Respondent G2

4.5.3 Samarbete med marknadsaktörer

Vid närmare analys av hur samarbeten tar sig uttryck och i vilka konstellationer samarbeten inom upphandling förekommer visar sig inte en form av samarbete vara de bästa. Mellan just kommunen och regionen är inte samarbete inom cirkulära upphandlingar något vanligt förekommande, vilket det inte ter sig finnas någon större grund för.

”Men sen finns det ju mycket nätverk och sånt så vi har ju absolut samarbete med kranskommunerna men inte just regionen vad jag vet i denna fråga”

– Respondent G1

Sett till om något samarbete är mer uppskattat än den andra finns ingen tydlig bild av att det skulle skilja sig åt i dess betydelse. Vikten av ett brett samarbete med flera aktörer anses kunna ge en bra grund i utvecklingsarbetet. Således är inte samarbete kommunerna emellan eller kommuner med marknaden mer betydelsefullt än de andra utan en kombination av samarbeten anses vara nyckeln i arbete.

”Det beror ju på vad man vill åstadkomma ... vet man precis vad det är för information man vill ha då kanske man kan gå till ett nischat forum... jag tycker det är bra att ha både och... ibland vet man inte vad det är man inte vet om man säger så...”

– Respondent G3

”Det har vi sett vara bäst för när vi bara har pratat beställare emellan så missar man ju många vinklar. Det är kanske först när man har med sig entreprenörerna och leverantörerna som man kommer framåt” – Respondent G5

Ett sätt att kunna utveckla reglerna för hur avtalen ska fortlöpa under avtalsperioden är genom samarbete och dialog med den upphandlade leverantören. Tillsammans kan de två aktörerna, upphandlaren och leverantören, arbeta fram hur kraven ska uppnås och mer detaljerat vad som förväntas av varandra. Här bildas en möjlighet till ömsesidig anpassning i sin utveckling under kontraktstiden vilket kan ge utrymme för utbyte av information. Genom ett utbyte av information om vad leverantören / marknaden har kapacitet att utföra kan det i samspel med upphandlarnas information om kommunens framtidsplaner arbetas fram genomförbara arbetsprocesser.

”Ja jag tror framförallt under avtalstiden för när man gör själva upphandlingen kan man ju ställa mycket krav och ha en marknadsdialog men sen när man väl har ett avtal på plats i fyra år då har man chansen att verkligen samarbeta med leverantören. Lösa olika frågor tillsammans för då kan man också lättare att ha en dialog än just vid upphandlings skedet”

– Respondent G2

Vikten av samarbete inom den cirkulära upphandlingen, som i vissa fall kräver mer tid än normala fall, blir påtaglig för kommunernas olika storlek och resursinnehav. Storleken på organisationer visar tidigare forskning (Sönnichsen & Clement, 2019; Kristensen, 2021; Shaikh & Channa, 2022) har en avgörande roll för hur genomförbart det cirkulära arbetet blir.

Göteborgs Stad och Västra Götalandsregionen är två stora organisationer som i den cirkulära omställningen kan få ta en något ledande roll, något de även är ödmjuka inför. Den cirkulära omställningen kräver nya arbetssätt, nya tankesätt men också nya samarbeten för att effektivt kunna komma framåt i arbetet (Kristensen, 2021). Att samarbete ses som en viktig del för den cirkulära omställningen är gemensamt hos båda organisationerna och dess respondenter. Eftersom cirkulär ekonomi är ett relativt nytt spår inom den offentliga upphandlingen finns det fortfarande mycket obeprövad mark där lärdomar och erfarenheter kan utbytas. Kunskapsutbyte spara både tid och resurser, något som organisationer inte besitter oändligt av. Via kunskapsutbytet kan bättre kravställningar genomföras vilket ger effekt på hur organisationerna idag styr med hjälp av regler i kravställningen. Om en mer jämlik kravnivå uppnås blir det än tydligare för marknaden hur den framtida utvecklingen ser ut och vad som kommer krävas av dem. Det ger i sig en stark, om inte avgörande, drivkraft för att leverantörerna ska kunna ställa om eftersom de inte kan möta 290 olika nivåer utan behöver veta vilken riktning de ska gå åt. När avtal väl är upphandlade och klara sker även samarbete mellan upphandlare och leverantör gällande detaljerade delar inom de cirkulära kraven. Här sker ett samspel där de båda parterna tillsammans lägger fram vad som anses fungera bäst för att nå det önskade resultatet. Samtidigt ger samarbete på internationellnivå en mer jämlik marknad och efterfrågan vilket kan få leverantörer att på ett lättare sätt förstå hur de ska ställa om. Samarbete blir alltså en viktig faktor i organiseringen eftersom det sätter större effekt på de identifierade organisationselementen.

4.6 Sammanställd analys

Utifrån resultatet poängteras vikten av att den cirkulära ekonomin prioriteras hos politikerna via verksamheternas målsättningar för att den cirkulära upphandlingen ska bli så effektiv som möjligt. Med ambitiösa mål som kan plockas ner till delmål för respektive område ges möjligheter för olika arbetssätt kring hur målen ska uppnås. För upphandlarna anses det spela en stor roll att politiker sätter höga miljö- och klimatmål då det visar hur upphandlarna ska prioritera sina inköp även vid utmanande situationer som exempelvis prishöjningar. Både Göteborgs Stad och Västra Götalandsregionen har satt höga miljö- och klimatmål för sina verksamheter där de på så sätt också tar en aktiv roll (Yttermyr, 2013) i organiseringen av marknaderna. Med en ledning som lagt fram riktlinjer för både rangordning inom inköp och upphandling men också hur det ska främja cirkulära lösningar (Göteborgs Stad, 2022b) visas en tydlig styrning i vart organisationen vill vara. Engagerad ledning och tydliga mål är inte allt

som krävs för en cirkulär omställning men det är en bra start för de verkställande förvaltningarna att kunna utöva arbetet. Av tidigare forskning visar sig en engagerad ledning (Sönnichsen & Clement, 2019; Kristensen, 2021; Shaikh & Channa, 2022) ha en avgörande effekt på hur väl det cirkulära arbetet utvecklas i organisationen vilket resultatet för den här studien instämmer på.

De organisations teoretiska elementen som kan användas för att organisera en marknad användas här för att se hur upphandlarna styr marknaden. Alla fem elementen behöver inte finnas med för att en marknad kan ses som organiserad (Ahrne m.fl., 2014) vilket medför att de tre element som identifierats i den här studien; *regler, övervakning & medlemskap*, kan ses som olika sätt för hur den offentliga upphandlingen organiserar marknader. I resultatet syns hur regler används som organisationselement för att styra marknaden till ett önskvärt beteende (Ahrne m.fl., 2014) inom två olika nivåer. För det första syns regler i det interna arbetet för hur upphandlingen ska arbeta i syfte att nå verksamhetens mål. För det andra syns regler i de signaler som skickas ut till marknaden via kravställningen i upphandlingarnas anbud. I stället för att säga vem som får och inte får vara med sätts kravställningar i upphandlingen (regler) för vad organisationerna vill ha för resultat från leverantörerna. Både kommunen och regionen tar här en mer reglerande roll i den cirkulära omställningen där de i större bemärkelse sätter upp spelregler för marknaden (Fligstein, 1996) än en direkt bestämmelse kring vem som får vara med. Där med kan också alla som levererar ett önskat resultat vara med och konkurrera om avtalen. En mer öppen inställning för hur det cirkulära ska uppnås menar respondenterna också ökar innovations möjligheterna på en mark som än så länge är obeprövad av många.

Samtidigt poängteras hur ett krav tappar sin funktion om det inte kan följas upp för utvärdering av dess efterlevnad samt måluppfyllelse. Att kunna övervaka, följa upp och utge eventuella sanktioner ses både som en form av organisering (Ahrne m.fl., 2014) samtidigt som det är en viktig del i upphandlarnas arbete med kravställningen. Utvecklingen inom kravställning ses ligga mycket i uppföljningsarbetet då det är där svaret finns om kravet ledde till det önskade resultatet. Problematiken kring svårigheterna i att hitta rätt mätmetoder belyses dock av flera respondenter och hur fel krav kan leda till ett kontraproduktivt arbete. Därmed finns en medvetenhet kring hur upphandlingens försök till att organisera marknaden kan få oönskade konsekvenser (Helgesson, 2014) via fel kravställning. Sett till uppföljningarnas karaktär nämns inga uppföljningar av antalet cirkulära upphandlingar eller genomförandets bredd inom

organisationen. I stället fokuserar uppföljningen på de krav som ställs i upphandlingen för att kunna utvärdera om kravet gav det resultat som eftersträvats.

I dagsläget noteras att det finns en stor efterfrågan på återbruk av olika slag inom de cirkulära upphandlingarna men marknaden har ännu inte hunnit få fram storskaliga lösningar för att möta efterfrågan. På så sätt visar resultatet att det finns en obalans i konkurrensen mellan köpare och säljare på marknaden där det nu är fler köpare som efterfrågar tjänster/produkter som säljarna på marknaden ännu inte kan tillgodose. Respondenter menar på att en tydlighet kring vad som efterfrågas är viktigt för att marknaden ska kunna ställa om. På liknande sätt lyser vikten av samarbete tydligt inom den cirkulära omställningen, inte minst för arbete med cirkulära upphandlingar. För att marknaden ska kunna ställa om menar respondenterna att alla upphandlare inte kan ha olika kravnivå utan här anses en gemensam förhållningspunkt vara avgörande. Därmed är samarbete dels med marknaden via branschdialoger en viktig faktor i arbetet för att leverantörer ska veta vad som kommer efterfrågas och vart marknaden står idag. Samtidigt visar sig samarbete vara viktigt för upphandlarna kring vilka krav som ställs så de får en jämlig nivå på sin efterfrågan mot marknaden. Ett sådant samarbete med kravställningen poängteras bidra till en effektivare utveckling av kraven samt öppna upp för möjligheter till gemensamma uppföljningar. Även om samarbeten inte alltid sker direkt i själva upphandlingen så anses samarbete bidra till mer effektiv användning av skattepengen. Det samarbete som visat sig ske mellan upphandlaren och leverantören under kontraktstiden visar på en vilja till mötesform för att gemensamt utveckla den tid som ska spenderas tillsammans. Här minskar också det informationsövertaget som de båda aktörerna besitter, upphandlarna angående vilka framtidsplaner som finns inom den offentliga kravställningen och leverantören angående marknads kapacitet och dagsläge i omställningen (Ek Österberg, 2016).

Sammantaget finns olika sätt för hur organisering av marknader i praktiken genomförs där det för den här studie gör sig tydligt genom tre drivande element inom den cirkulära upphandlingen; *regler, övervakning* och *medlemskap*. Upphandling besitter en funktion som politiskt verktyg för måluppfyllelse vilket både Göteborgs Stad och Västra Götalandsregionen använder väl. Ett välutformat arbete kring vart man vill nå kan också vara bidragande till de två organisationernas framgångsrika arbete med cirkulär ekonomi. Genom att noga sätta upp vilket resultat som eftersträvas blir även utformningen av det praktiska arbetet för att nå målet bättre. För organisationselementens genomslag i upphandlingens försök att styra marknaden visar sig samarbete ha en viktig funktion att bidra med. Samarbete anses för det första bidra till en mer

jämlik kravnivå från upphandlarnas håll vilket skapar incitament för leverantörerna att ställa om. För det andra bidrar samarbete till bättre förutsättningar för en gemensam uppföljning av kraven som vidare kan generera en effektiv utveckling av kravställningen. För det tredje kan samarbete bidra till att bespara tid och resurser från verksamheterna, stora som små.

5 Diskussion / Slutsatser

I det här kapitlet förs en diskussion av studiens resultat som börjar med att ge svar på de två frågeställningar som varit drivande för den här studien. Vidare ses studiens resultat i likhet med vad tidigare forskning visar samt vilka indikationer som kan utläsas från det framtagna resultatet. Som ett sista steg kommer en presentation av de bidrag som studien har för att avslutas med vad som vidare kan vara intressant att studera på området.

5.1 Frågeställningar

Den första frågan som studien ämnar besvara är hur den cirkulära upphandlingen används som ett verktyg vid organisering av marknaden. Av resultatet utläses hur den cirkulära upphandlingen både organiseras och organiserar i olika nivåer genom tre identifierade organisationselement; *regler*, *övervakning* och *medlemskap*. Det första steget syns via de regler som finns framtagna internt i riktlinjerna för inköp och upphandling vilka syftar till att styra den interna processen för hur upphandlingarna ska gå till. Genom att sätta upp regler för vad som ska eftersträvas blir det också tydligt för upphandlarna hur de ska agera i olika upphandlingssituationer. Med de högt satta miljömålen och de framtagna riktlinjerna behöver upphandlare sedan sätta krav eller *regler* ut mot leverantörerna för att kunna uppfylla sina interna politiska mål. Detta går i samspel med hur tidigare forskning belyser en engagerad ledning som viktig faktor i arbetet med cirkulär ekonomi (Sönnichsen & Clement, 2019; Kristensen, 2021; Shaikh & Channa, 2022). Det andra steget som regler tar sig uttryck på är därför genom de krav som sedan ställs ut mot leverantörerna vilket blir en regelsättning för vad som ska uppnås och följas i avtalet. Därmed blir kravställningen något leverantörerna måste anpassa sig till för att ha en chans att konkurrera där alternativet blir att stå utanför utvecklingen och då också riskera att försvinna från marknaden.

Ytterligare organisationselement som identifierats inom de cirkulära upphandlingarna är övervakning. Med hjälp av reglerna bildas en tydlig styrteknik i upphandlingens försök att organisera marknaden men regler i form av kravställning tappar sin funktion utan en fungerande uppföljning. Av studiens resultat poängteras hur uppföljning ses som en viktig del i arbetet även om det idag är svårt att ta fram korrekta mätmetoder. Här identifieras uppföljning som en form av övervakning vilket anses vara avgörande både för övervakningen av regelefterlevnad men också för att nå önskade resultat. Med en välfungerande uppföljning kan utfallet av en

upphandling stämmas av med de krav som ställdes i anbudet. Om inte resultatet blev som önskat kan mycket grunda sig i de krav som ställdes i anbudet varpå uppföljningen ses som avgörande för kravställningens utveckling.

Det tredje och sista elementet som identifieras som ett sätt att organisera marknaden via cirkulära upphandlingar är medlemskap. För leverantörernas möjlighet att uppfylla kraven behöver de också få tillgång till den information som krävs. Därför genomförs olika dialoger med marknaden men också under avtalstiden mellan upphandlare och leverantören. Här finns en form av medlemskap gällande informationen om de framtidsplaner som de offentliga organisationerna har. Genom tillgången till information om den framtida utvecklingen och därmed också kommande krav i upphandlingar kan leverantörerna lyckas ställa om i god tid tills nästa upphandling genomförs. Missar leverantörerna den informationen kan det bli svårt att hinna ställa om sitt arbete, särskilt inom cirkulära omställningar då dessa kan kräva längre tid att få igenom. Medlemskapet ses som en informationstillgång och möjlighet till konkurrens där tröskel för att kunna konkurrera ligger i de framtagna kravställningarna. Studiens resultat visar därmed tydligt hur de tre identifierade organisationselementen används inom den cirkulära upphandlingen för att styra marknaden mot en cirkulär ekonomi.

Den andra frågan som studien vill besvara är vilken roll samarbete får inom den cirkulära upphandlingen. Samarbete lyfts i den tidigare forskningen (Alhola m.fl. 2019; Kristensen, 2021; Ntsonde, 2021; Shaikh & Channa, 2022) som en drivande faktor för den cirkulära upphandlingen vilket även resultatet i den här studien instämmer på. I båda organisationerna belyses samarbete via både dokument och intervjuer vara viktigt för det fortsatta arbetet med en cirkulär omställning. Av resultatet identifieras olika former för samarbetets roll i den cirkulära upphandlingen vilka delas in i: *lärande*, *likriktning* och *marknadsdialoger*.

Utifrån ett lärande perspektiv ses samarbete bidra till ett utbyte av de lärdomar som finns inom den cirkulära upphandlingen. Organisationer besitter inte oändligt med resurser varpå det anses mer effektivt att ta lärdom från varandra kring de cirkulära upphandlingarna. På så sätt slipper upphandlarna uppfinna hjulet på nytt och kan i stället få ett effektivare arbete i omställningen genom att bespara både tid och resurser från organisationerna. Sett utifrån ett likriktnings perspektiv anses samarbete ge elementen en större effekt på marknaden, speciellt sett till reglerna. Gemensamma kravnivåer visar på en tydlig riktning vart organisationerna är på väg vilket gör det enklare för leverantörer att veta hur de ska ställa om sitt arbete för att bemöta

efterfrågan. För att kraven ska få önskad effekt behövs en fungerande uppföljning vilket idag inte finns framtaget eftersom det fortfarande finns svårigheter i uppföljningens struktur. Genom samarbete kring kravställningen menar respondenterna också att gemensamma uppföljningar kan tas fram, vilket skulle underlätta för mindre kommuner som inte besitter samma kompetens och resurser som stora kommuner gör. Även stora kommuner har begränsat med tid och resurser varpå gemensamt framtagna krav och uppföljningar inom cirkulära upphandlingar är en fördel även hos de större organisationerna. Därför finns flera incitament för ett samarbete inom de cirkulära kravställningarna och de tillkommande uppföljningarna. Till sist ses samarbete utifrån marknaddialogerna bidra till ett bättre informationsutbyte mellan upphandlarna och leverantörerna. Leverantörerna anses ha en bättre inblick kring var marknaden står i omställningen idag vilket innebär att de också kan ge förslag på vad som är möjligt att uppnå. Därför ses dialogerna med marknaden som en viktig pusselbit i arbetet med den cirkulära omställningen för att få fram korrekta krav och förväntningar.

Samarbete är inte i sig själv ett organisationselement som kan organisera marknader, däremot kan samarbete utifrån resultatet av den här studien ge en större effekt på organisationselementen. Genom att få in samarbete kring de olika elementen kan de ge större kraft för hur effektivt de når ut på marknaden och också organiserar fram ett önskat resultat. Att en organisation ställer cirkulära krav i sina upphandlingar ger ingen större effekt men om flera organisationer går ihop och ställer liknande krav behöver marknaden agera. Eftersom kommuner och regioner besitter begränsat med resurser anses samarbete kring lärdomar, kunskap, kravställning och uppföljning ge besparingar samt en effektivare utveckling.

5.2 Vad innebär det här?

Till att börja med belyser resultatet precis som tidigare forskning (Sönnichsen & Clement, 2019; Kristensen, 2021; Berg m.fl. 2022; Shaikh & Channa, 2022) vikten av en engagerad ledning som sätter höga och tydliga klimatmål för att ge den cirkulära upphandlingen utrymme. Höga mål är inte ensamt en avgörande faktor för hur framgångsrik den cirkulära upphandlingen blir men det visar sig här vara en viktig del. Genom att öppna möjligheten för fler cirkulära lösningar redan i målsättningarna stimuleras även de som arbetar inom upphandling till att eftersträva de uppsatta målen. Vad som behövs ha i åtanke är hur det är lättare att ha en önskan om en viss framtid och en annan sak att faktiskt göra den till verklighet. Cirkulär ekonomi är förhållandevis nytt vilket medför en svårighet i hur det i praktiken ska genomföras samt i vilken

omfattning. Utmaningen i kravställningarnas utformning och framtagningen av korrekt uppföljning påminner om Kristensens m.fl. (2021) betoning om att den cirkulära omställningen kräver nya arbetssätt. Den cirkulär omställningen kräver nya sätt att tänka och agera vilket innebär att de metoder som tidigare använts inte kommer kunna ge det nya resultatet som önskas. Även om höga mål sätts visar resultatet att det är relativt få personer inom organisationerna som arbetar med cirkulära upphandlingar, vilket väcker tankar på hur dess omfattning ska kunna expandera.

Den cirkulära ekonomins stora tilltro som räddning för människans klimatpåverkan kan te sig vara en paradoxal syn när den inte heller tydligt kan definieras i sitt genomförande. Resultatet visar på en utmaning hos upphandlarna vid implementeringen av cirkulära ekonomi där den inte alltid har en självklar utformning. Samtidigt läggs en stor förhoppning om hur den cirkulära ekonomin ska kunna bidra till ett mer klimatsmart samhälle med en önskan om fler cirkulära lösningar. En öppenhet inom cirkulära upphandlingar anses därmed viktigt för att kunna möta alla branscher men skapar också svårigheter för utförarna hur de ska agera. Genom att få testa sig fram och tillsammans prova vilka kravställningar som genererar önskvärda resultat anses den cirkulära ekonomin växa fram även på resterande områden. Här blir kunskap och utbildning (Berg m.fl. 2022) i hela organisationen en viktig aspekt om expansionen ska ske inom den cirkulära upphandlingen. En allt för detaljstyrd riktlinje för de cirkulära upphandlingar skulle däremot inte tvunget bidra till ett effektivare arbete då det i stället riskerar att hämma innovationen i de olika branscherna.

Studiens syfte har varit att vidare utveckla den cirkulära upphandlingens roll i organiseringen av marknader från en linjär till en cirkulär ekonomi. Av studiens resultat bekräftas upphandlingen roll som politiskt styrverktyg där upphandlarna ser det som ett bra sätt att få den produkt eller tjänst som önskas. Med hjälp av sin kravställning kan upphandlingen signalera en tydlig efterfrågan till leverantörerna vilket bidrar till att styra leverantörer / marknaden mot den cirkulära ekonomin. Däremot finns en medvetenhet i att det inte räcker med att ställa ett miljökrav i upphandlingen för att få ett cirkulärt resultat. Även med rätt verktyg finns inga garantier att marknadsförändringar blir som planerat (Helgesson, 2014) vilket respondenterna poängterar där stor vikt läggs vid att få fram korrekta kravställningar. Ställs fel krav i upphandlingen kan det i stället gynna oseriösa leverantörer och missgynna seriösa vilket skulle motarbeta den cirkulära omställningen. Denna medvetenhet kring kravställningens viktiga roll

går i likhet med Ntsondes (2021) fynd om vikten av ett ordentligt förarbete med formuleringen till att få fram korrekt utförda anbud för att få det slutresultat som önskas.

Komplexiteten i att få fram korrekta krav bidrar också till svårigheter i hur de ska följas upp och ett krav utan uppföljning tappar sin funktion. Sett till uppföljningarnas karaktär nämns inga uppföljningar av antalet cirkulära upphandlingar eller genomförandets bredd inom organisationen. I stället ligger fokus på uppföljningar av de krav som ställs i upphandlingar. Även om cirkulära lösningar eftersträvas i verksamheternas målsättningar finns inga konkreta riktlinjer för hur detta ska genomföras i praktiken. De något vaga formuleringarna i riktlinjerna gällande konkret utförande kan bidra till svårigheter i uppföljningen vilket innebär att de kan sakna styrka i sitt drivande. Att få med sig hela organisationen i den cirkulära omställningen ses som avgörande för framgång för att sedan kunna påverka yttre aktörer. Av respondenter betonas hur ett krav tappar sin funktion om det inte går att följa upp. Det är på så sätt rimligt att ifrågasätta hur pass effektiva riktlinjerna är om de inte går att följa upp det som står? Fokus ligger snarare på uppföljning av kraven i upphandlingarna som därmed också kan antas ha en större drivkraft i förändringen än den interna regelsättningen.

Inte heller räcker det med att en organisation ensam ställer cirkulära krav utan det krävs ett samarbete mellan flera organisationer och samhällsaktörer. Med en gemensam kravnivå i upphandlingarna ges ett starkare incitament till marknaden att ställa om då det blir en mer likriktning i efterfrågan. I den här studien ses samarbete som en viktig aspekt för den cirkulära upphandlingen vilket stämmer överens med vad tidigare forskning säger (Klein m.fl., 2020; Shaikh & Channa, 2022). Samarbete förändrar inte av sig självt en marknad men enligt den här studien bygger samarbete en större effekt på de organisatoriska element som identifierats inom den cirkulära upphandlingen. De olika formerna av samarbete får därmed också olika effekter på marknaden där samarbete för en likriktning ses som ett måste för att den cirkulära omställningen ska ha en chans.

Det samarbetet som sker under avtalstidens gång med upphandlad leverantör anses vara givande för utvecklingsarbetet inom kravställning. Vad som går att ställa sig frågande till är hur dessa dialoger kan gå i samspel med Paulsson m.fl. (2020) diskussion om hur stora företag kan påverka politiken i utformningen av regler och krav. Finns det risk att den upphandlade leverantören ger information och förslag på krav/regler som gynnar vissa företag mer än andra? Offentliga organisationer upphandlar ofta stora volymer vilket för med sig att det även kan

krävas stora leverantörer. Utifrån Paulsson m.fl. (2010) diskussion gällande hur stora leverantörer kan få ett informationsövertag och en möjlighet att påverka kravställningen vilket kan bidra till en hämning av konkurrensen på marknaden, väcks liknande funderingar här. Dialog med marknaden är viktigt och speciellt under avtalstiden med upphandlad leverantör så arbetet kan utvecklas tillsammans. Risken att dialogerna används på fel sätt finns dock kvar så frågan blir hur man, på en mark som fortfarande är ny, garanterar att de krav som utvecklas i samspel med leverantörer inte stoppar framtida mindre innovationsföretag från att ta sig in på marknaden.

Även sett till det osynliga medlemskapet som av resultatet i den här studien till stor del består av tillgången till information går här i likhet med sociala inträdesbarriärer (Paulsson m.fl., 2020). Upphandlingens plats som kontraktstyrning innebär ett sätt att minska informationsövertag mellan aktörerna genom tydliga krav på vad som förväntas av leverantörerna (Ek Österberg, 2016). Samtidigt bjuder dialogerna med den upphandlade leverantören in till ett informationsövertag mot resterande aktörer på marknaden och en möjlighet för insiderinformation som kan generera fördelar i kravställningen. Upphandlarna är noga med att försöka kommunicera ut framtidsplaner i god tid vilket minskar risken för informationsövertaget. Samtidigt finns fördelarna med ett vunnet avtal finns kvar då det ger en tydligare inblick i de dialoger som förs i kommunen/regionen. Av resultatet av den här studien går det inte att bevisa att en sådan situation existerar men utrymmet för att det skulle kunna hända finns ändå närvarande. Därmed väcks funderingen på hur man kan veta att kraven når resultatet och samtidigt inte bidrar till höga inträdesbarriärer när cirkulär ekonomi är ny mark för många.

Sammanfattningsvis visar den här studien, med utgångspunkt för dess syfte, hur den cirkulära upphandlingen organiserar marknaden utifrån de tre organisationselementen: *regler*, *övervakning* och *medlemskap*. De tre elementen ses interagera starkt med varandra där kravställningar styr leverantörerna mot ett önskat beteende genom en tydlig efterfrågan från upphandlarna. Samtidigt visar resultatet att ett krav tappar sin funktion om det inte går att följa upp kravet både sett utifrån regelefterlevnad men också i relation till det resultat som genererades. Utifrån de krav som ställs skapas också en tröskel för vad leverantörerna måste uppnå där ett medlemskap ses utifrån hur den information angående kravens utveckling kommuniceras för att få en chans att uppnå kraven i tid.

För den cirkulära upphandlingens arbete visar studiens resultat hur samarbete är en avgörande funktion som bidrar till ökad effekt av organisationselementen på olika sätt. För det första bidrar samarbete till lärdomar mellan upphandlare kring vad som gått bra och vad som gått mindre bra. För det andra bidrar samarbete till likriktning i sin kravställning till marknaden vilket ses som avgörande om leverantörerna ska ha möjlighet att möta efterfrågan. Avslutningsvis bidrar samarbete till informationsutbyte mellan upphandlare och marknaden kring de framtidsplaner som de upphandlade verksamheterna har samt vart marknaden står idag. Trots sina olika ansvarsområden och arbetsformer sker organiseringen mot en cirkulär ekonomi hos Göteborgs Stad och Västra Götalandsregionen på ett liknande sätt via den cirkulära upphandlingen. Även synen på den cirkulära upphandlingens möjlighet och utmaningar i omställningen ser liknande ut mellan de två studieobjekten. Med liknelserna mellan de två organisationerna finns där med en sannolikhet, om än inte tvunget, att studiens resultat kan stämma generellt hos kommuner och regioner i Sverige.

5.3 Studiens bidrag & förslag på fortsatta studier

För det första bidrar resultatet av den här studien till studier kring statens roll på marknaden. Resultatet ger en inblick gällande statens roll via den offentliga upphandlingen vid en förändring på marknaden. Studien kan därmed ge en förståelse för hur staten, som besitter flera roller på marknaden, agerar vid en organisering. För det andra bidrar studien till forskning inom den cirkulära upphandlingen där den med hjälp av de organisatoriska elementen visar på hur upphandlingen styr marknaden. Genom att använda ramverket organisering av marknader har studien kunnat visa på fler underbyggande aspekter än enbart drivande / hämmande faktorer för dess genomförande. Fynden ger en vidare inblick i hur den cirkulära upphandlingen agerar på marknaden i syfte att organisera marknaden vilket kan öppna upp för ytterligare studier kring upphandlingens roll i den cirkulära omställningen. För det tredje bidrar studien med en förståelse kring de utmaningar som upphandlare möter i de cirkulära upphandlingarnas utformning. Regler och övervakning ses som viktiga och sammankopplade element som båda två besitter en komplexitet i sin struktur. Därför kan det finnas en vikt i att politiker avsätter resurser till upphandlarna i arbetet att ta fram korrekt utformning av kraven och dess uppföljning för att få en effektivare omställning. Då fel krav belyses kunna ge motsatt effekt kan det vara av vikt att arbetet med korrekt kravställning prioriteras för att inte hämma konkurrensen på marknaden eller motarbeta den cirkulära omställningen.

Sett till fortsatta studier på området har olika funderingar dykt upp under studiens gång som kan vara intressant att studera vidare. Den här studien studerar endast två organisationer där de båda agerar som köpare på marknaden och kan därmed ställa olika krav ut mot säljarna. Med hjälp av studier som tar med leverantörernas perspektiv i omställningen kan en bredare förståelse ges kring hur cirkulära upphandlingar ses som styrmedel. Hur ser leverantörerna på upphandlingens styrning av marknaden? Även om resultatet i den här studien visar på liknande upplevelser från både kommunen och regionen kan ett bredare urval som inkluderar alla kommuner eller regioner få en större överblick i deras arbete. Samtidigt så är det politikerna som sätter målen för den cirkulära ekonomin varpå studier med politikernas syn av den cirkulära ekonomin kan ge en förståelse för hur de ser på sin roll i det utförande arbetet. Hur lyfts den cirkulära ekonomins genomförande och konsekvenser inom politiken då deras målsättningar spelar en stor roll i det utförande arbetet?

Referenslista

- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2008). *Meta-organizations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ahrne, G., Aspers, P & Brunsson, N. (2014). *The Organization of Markets*.
- Alhola, K., Ryding, S.O., Salmenpera, H., Busch, N.J. (2019). *Exploiting the potential of public procurement: opportunities for circular economy*. *J. Ind. Ecol.* 1 (23), 96e109. <https://doi.org/10.1111/jiec.12770>.
- Alkadry, M. (2019). *The power of public procurement: social equity and sustainability as externalities and as deliberate policy tools*. *Procurement Management*.
- Aspers, P. (2011). *Markets*. Cambridge: Polity Press.
- Beckert, J. (2010). How do fields change? The interrelations of institutions, networks, and cognition in the dynamics of markets. *Organization Studies*, 31, 605–627.
- Berg, A., Alhola, K., Peltomaa, J. & Tietari, S. (2022). *Developing together: the Finnish way of promoting sustainable public procurement*. Finnish Environment Institute, Helsinki, Finland
- Björklund, M & Gustafsson, S. (2014). *Toward sustainability with the coordinated freight distribution of municipal goods*. *Journal of Cleaner Production*.
- Brunklaus, B., Wickman, C., Norling, M & Börjesson, E. (2022). *Cirkulär ekonomi, offentlig upphandling och ökad resurseffektivitet: Miljömässiga och sociala effekter av resursflöden i Malmö Stad* (Rapport: 2022:43). RISE, Samhällsbyggnad energi- och miljösystemanalys https://www.ri.se/sites/default/files/2022-12/SINA_Forskningsrapport_RISE_2022_43_0.pdf
- Brunsson, N & Jutterström, M. (2018). *Organizing & reorganizing markets*. Oxford: Oxford University press.
- Bryngelsson, E. (2021). *Från linjär till cirkulär offentlig upphandling – en fallstudie av fem kommuner och deras arbete och vad som står i vägen för utvecklingen*. Masteruppsats. Lunds universitet.
- Callon, M. (1998). *The Laws of the Markets*. Oxford: Blackwell Publishers.

Dagens Industri. (28 juli 2022). *Nu är jordens resurser slut för i år.*

<https://www.di.se/nyheter/nu-ar-jordens-resurser-slut-for-i-ar/>

Denscombe, M. (2010). *The Good Research Guide – for small-scale social research projects.* Glasgow: Bell and Bain.

Ek Österberg, E. (Red). (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet – en forskningsantologi.* Statskontoret.

Ek Österberg, E. (2016). *Marknadsidéer i själva verket; trafikverket och den renodlade beställarrollen.* Södertörns Högskola.

European Commission (2015) Closing the loop—an EU action plan for the Circular Economy. COM, 614 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

European Commission. (2016). Public Procurement For a Circular Economy – Good Practice Anf Guidance. Environment. Hämtad: 2023-02-27:
https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf

Fligstein, N. (1996). *Markets as Politics: A Political – Cultural Approach to Market Institutions.* American Sociological Review. Vol. 61., No 4., pp. 656 – 673.

Globala Målen. (uå). *Om globala målen.* Hämtad: 2023-03-02:

<https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/>

Göteborgs Stad. (2021). *Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021 - 2030.* Stadsledningskontoret.

[https://www4.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattn.nsf/6B3CA866EF066429C12586B200449D53/\\$File/C12574360024D6C7WEBVCP4393.pdf?OpenElement](https://www4.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattn.nsf/6B3CA866EF066429C12586B200449D53/$File/C12574360024D6C7WEBVCP4393.pdf?OpenElement)

Göteborgs Stad. (2022a). *Budget 2023*. Hämtad: 2023-03-29:

<https://goteborg.se/wps/wcm/connect/5db0822c-c816-4fd1-b278-317583ec826e/Beslutad+budget+för+Göteborgs+Stad+2023%25252C+S%25252C+V%25252C+MP.pdf?MOD=AJPERES>

Göteborgs Stad. (2022b). *Riktlinje för inköp och upphandling*. Hämtad: 2023-03-01:

[https://www5.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattn.nsf/68970EDC61EF1189C1257AD4004A54EF/\\$File/C12574360024D6C7WEBVCPA38M.pdf?OpenElement](https://www5.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattn.nsf/68970EDC61EF1189C1257AD4004A54EF/$File/C12574360024D6C7WEBVCPA38M.pdf?OpenElement)

Göteborgs stad. (uå-a). *Cirkulära Göteborg*. Hämtad: 2023-02-07:

<https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-och-politik/sa-arbetar-goteborgs-stad-med/hallbarhet-och-agenda-2030/cirkulara-goteborg>

Göteborgs stad. (uå-b). *Vi driver på utvecklingen av cirkulär ekonomi*. Hämtad: 2023-02-14:

<https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/miljo-och-klimat-goteborg/strategiarbetet/vi-driver-pa-utvecklingen-av-cirkular-ekonomi>

Helgesson, C F. (2014). *Civiliserade marknader? - Introduktion till ett nytt sätt att förstå och organisera välfärdens marknader*. Falun: Scandbook AB

Hållbar upphandling. (uå). *Programförklaring 2030*. Hämtad: 2023-02-20:

https://www.hallbarupphandling.se/files/ugd/5fb6a9_50cfaf836f5c48a8af3e248c7aac6a00.pdf

Kastberg Weichselberger, G. & Thomasson, A. (2020). *Ekonomistyrning för offentliga verksamheter*. Lund: Studentlitteratur AB.

Kirchherr, J., Reike, D & Hekkert, M. (2017). *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions*. Copernicus Institute of Sustainable Development. Utrecht University.

Klein, N., Ramos, T., Deutz, P. (2020). *Circular economy practices and strategies in public sector organizations: an integrative review*. Sustainability 10 (12), 4181. <https://doi.org/10.3390/su12104181>.

Kristensen, H S, Alberg Mosgaard, M, Remmen, A (2021) *Circular public procurement practices in Danish municipalities*. Journal of Cleaner Production 281:1-13

Lagen om offentlig upphandling (SFS 2016:1145). Finansdepartementet.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161145-om-offentlig-upphandling_sfs-2016-1145

Lindstedt, I. (2019). *Forskningens hantverk*. Lund: Studentlitteratur AB

Lundgren, P. (20 december 2021). Göteborgs Stad får utmärkelse som Cirkulär förelöpare. *Vårt Göteborg*.

<https://vartgoteborg.se/miljo-o-kretslopp/goteborgs-stad-far-utmarkelse-som-cirkulara-forelopare/>

Milios, L. (2017). *Advancing to a Circular Economy: three essential ingredients for a comprehensive policy mix*.

Naturskyddsföreningen. (3 juni 2021). *Vad menas med cirkulär ekonomi?* Hållbar Konsumtion. Hämtad: 2023-03-15:

<https://www.naturskyddsforeningen.se/artiklar/vad-menas-med-cirkular-ekonomi/>

Ntsondé, J & Aggeri, F (2021) Stimulating innovation and creating new markets – The potential of circular public procurement. Journal of Cleaner Production 308, 127303

Padgett, J.F. & Powell, W.W. (2012). *The emergence of organizations and markets*. Oxford: Princeton University Press

Patten, L. M & Newhart, M. (2018). *Understanding research methods; an overview of the essentials*. New York: Routledge.

Paulsson, A., Westerdahl, S. & Wretstrand, A. (2020). *Konkurrensens organisering – om anbud och tillträde på kollektivtrafikens marknader*. Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik. Lund: Media-Tryck.

Ragn-Sells. (22 december 2021). *2021 års cirkulära förelöpare*.

<https://www.ragnsells.se/om-oss/nyheter--press/inspireras/2021-cirkulara-forelopare/>

Raworth, K. (2017). *Donut ekonomi – sju principer för en framtida ekonomi*. Göteborg: Daidalos AB

Regeringen. (1 december 2015). *Sveriges arbete med Agenda 2030*. Regeringskansliet. Hämtad: 2023-02-10:

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/globala-mal-for-hallbar-utveckling/>

Regeringen. (2021). *Cirkulär ekonomi – handlingsplan för omställning av Sverige*. Hämtad 2023-01-24:

<https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2021/01/cirkular-ekonomi---handlingsplan-for-omstallning-av-sverige/>

Rehman Shaikh, A & Ahmed Channa, K. (2022). *Drivers and deterrents of sustainable procurement practices – an exploratory study in context of Pakistani HEIs*: Department of Business Administration, Sukkur IBA University, Sukkur, Pakistan

Swanborn, P. (2010). *Case Study Research: What, Why and How?* London: SAGE Publications

Sönnichsen, S & Clement, J. (2020). *Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement*. Journal of Cleaner Production 245.

Testa, F., Iraldo, F., Frey, M., Daddi, T., (2012). *What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey*. Ecological Economics 82 (0), 88–96. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.07.011>.

Upphandlingsmyndigheten. (uå-a). *Statistik utvecklar offentliga affären*. Hämtad: 2023-03-23: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik-som-utvecklar-den-offentliga-affaren/>

Upphandlingsmyndigheten. (uå-b). *Upphandling för att främja cirkulär ekonomi*. Hämtad 2023-01-24: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/miljomassigt-hallbar-upphandling/upphandling-for-att-framja-cirkular-ekonomi/>

Vetenskapsrådet. (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*.

https://www.vr.se/download/18.68c009f71769c7698a41df/1610103120390/Forskningsetiska_principer_VR_2002.pdf

Västra Götalandsregionen. (3 december 2020). *Underlag till Miljömål 2030*. Koncernkontoret. Hämtad: 2023-02-09:

<https://mellanarkiv-offentlig.vgregion.se/alfresco/s/archive/stream/public/v1/source/available/sofia/rs4307-1443998878-712/surrogate/Underlag%20till%20miljömål%202030.pdf>

Västra Götalandsregionen. (2021 a). *Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland*. Hämtad: 2023-02-07:

<https://mellanarkiv-offentlig.vgregion.se/alfresco/s/archive/stream/public/v1/source/available/sofia/rs10001-385633856-18/native/Regional%20utvecklingsstrategi%20för%20Västra%20Götaland%202021-2030.pdf>

Västra Götalandsregionen. (2021b). *Knyta samman Västra Götaland 2022 - 2025*. Hämtad: 2023-03-01:

<https://mellanarkiv-offentlig.vgregion.se/alfresco/s/archive/stream/public/v1/source/available/sofia/run8819-1355307850-4/native/Program%20Knyta%20samman.pdf>

Västra Götalandsregionen. (2022). *Inköspolicy*. Hämtad: 2023-02-24: <https://mellanarkiv-offentlig.vgregion.se/alfresco/s/archive/stream/public/v1/source/available/SOFIA/RS8631-1454170937-5/SURROGATE/Inköspolicy.pdf>

Västra Götalandsregionen. (2023). *Hållbarhet – för varje människa och för vår planet*. Hämtad: 2023-03-23:

<https://www.vgregion.se/om-vgr/hallbarhet/>

Västra Götalandsregionen. (uå). *Miljömål 2030 – för Västra Götalandsregionens egna verksamheter*. Hämtad: 2023-02-09:

https://mellanarkiv-offentlig.vgregion.se/alfresco/s/archive/stream/public/v1/source/available/sofia/rs3259-357170841-110/native/210x297_VGR_Miljomal_2030_NEW_211206%5b1%5d.pdf

Weber, M. (2000). Stock and commodity exchanges. *Theory and Society*, 29, 305–338.

Williams, C. (2007). *Research Methods*. Journal of Business & Economic Research.

Witjes, S & Lozano, R. (2016). *Towards a more Circular Economy: Proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models*. Resources, Conservation and Recycling.

Yttermyr, O. (2013). *Varför blev det (bara) en? – En studie av en offentlig marknad i förändring*. Linköpings universitet: Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.

Öhgren, M., Milios, L., Dalhammar, C & Lindahl, M. (2019). *Public procurement of reconditioned furniture and the potential transition to product service systems solutions*.

Bilaga – intervjuguide

Vilka mål har ni för den cirkulära ekonomin inom er verksamhet?

Hur används upphandlingen för att styra marknaden mot en cirkulär ekonomi?

Uppfyller upphandlingen sin funktion som en viktig del i omställningen till cirkulär ekonomi?

Hur följer ni upp arbetet när upphandlingen är genomförd?

Vart finns de största utmaningarna för cirkulära upphandlingar för er?

Ser ni samarbete som en viktig del i den cirkulära upphandlingen?