



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

HÅLLBAR OFFENTLIG UPPHANDLING – VAD ÄR OFFENTLIGA ORGANISATIONERS "PROBLEM" ?

Kritisk analys av offentliga organisationers
remissvar på föregående regerings
lagändringsförslag till lagen (2016:1145) om
offentlig upphandling (LOU)

Raymond Samo

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT/2022
Handledare:	Cristian Lagström
Examinator:	Vicky Johansson

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Kurs (kurskod):	Från bör till ska: hur myndigheter representerar problem med
Titel (svensk):	ändringsförslag i lagen om offentlig upphandling
Titel (engelsk):	Sustainable Public Procurement: "What's The Problem Represented to Be?"
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT/2022
Handledare:	Cristian Lagström
Examinator:	Vicky Johansson
Nyckelord:	Problemrepresentationer, hållbar offentlig upphandling, remissvar

Syfte:	Syftet är bidra till en fördjupad kunskap om svensk offentlig förvaltning genom hållbar offentlig upphandling. Detta görs genom att studera offentliga organisationers sätt att representera "problem" i sina remissvar på den föregående regeringens lagändringsförslag till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).
Teori:	Uppsatsen anlägger en poststrukturalistisk ingång på policyanalys där teoribildningen ligger inbäddad i och kommer till uttryck genom Carol Bacchis (2009) "What's the 'Problem' Represented to Be? (WPR)-ansats. WPR-ansatsen används som lins varigenom de offentliga organisationernas remissvar analyseras för att besvara forskningsfrågan.
Metod:	Tre WPR-frågor från Bacchis WPR-ramverk används som analysramverk och systematiserande analysmetod varigenom de offentliga organisationernas remissvar studeras. Denna metodteoretiska infallsvinkel inkluderar en diskursanalytisk dimension och inbegriper närläsning av text som tillvägagångssätt för att besvara studiens forskningsfråga. Offentliga remissinstansers remissvar används som studiens empiriska material.
Resultat:	Resultatet visar att de fem dominerande representationerna av "problemet" är 1) lagändringsförslaget är ogenomtänkt, 2) kostnadsökningar samt resurs- och kompetensbrist, 3) behov av stöd och vägledning för upphandlande myndigheter och enheter, 4) avsaknad av effektivitetsmaximerings- och managementtänk och 5) att störa, hindra eller försvåra för marknaden. Det primära underliggande antagandet som underbygger denna representation av "problemen" är ett produktionsperspektiv på hållbarhet. Enligt argumentationen i den här uppsatsen är de effekter som skapas av denna representation av "problemen" att hållbar utveckling genom offentlig upphandling formas av och tänks igenom NPM-inspirerade diskursiva praktiker.

Förord

Fem års heltidsstudier på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet kulminerar i denna masteruppsats. Många minnen och mycket läsning har förändrat mig som människa. Ett stort tack riktas till Cristian Lagström för gott handledarstöd, men framför allt för de roliga och stimulerande diskussionerna på Zoom. Lycka till på ditt nya jobb i Stockholm.

Jag tackar också Förvaltningshögskolan för all den kunskap som passats ner till studenterna genom åren. Det är viktig forskning som bedrivs på institutionen och värdefull kunskap som studenterna bär med sig ut i arbetslivet.

Raymond Samo, januari år 2023

Förvaltningshögskolan,

Göteborgs universitet

1. Inledning och problemformulering

Tidigare forskning som tagits del av till den här uppsatsen understryker vikten av offentlig upphandling är en viktig motor för samhällets pågående omställning mot hållbar utveckling. Staten och den offentliga sektorn förväntas som centrala och tunga aktörer driva på och bidra till den privata sektorns produktion av mer hållbara varor och tjänster. Detta genom offentlig upphandling som både instrument, institution och styrmedel. Genom att använda denna enorma apparat strategiskt är idén att marknads leverantörer anpassar sig och ställer om till mer hållbara produkter och tjänster som den offentliga sektorn konsumerar. På så sätt är tanken att kunna påskynda omställningen och efterlevandet av såväl nationella som internationella målsättningar.¹ Att förändra lagstiftningen som reglerar området har därför också blivit en aktuell fråga,² men ingen forskning finns om vad den svenska offentliga förvaltningen ser som problem med att göra detta. Men vad är egentligen offentlig upphandling och, inte minst, det koncept som diskuteras alltmer inom forskningslitteraturen, *hållbar* offentlig upphandling?

Offentlig upphandling kan enkelt sägas vara den offentliga sektorns processuella sätt varigenom den med stöd och begränsningar av regelverksbestämmelser köper varor och tjänster från privata utförare i syfte att kunna utföra sin funktion och uppnå sina mål.³ *Hållbar* offentlig upphandling, som paraplybegrepp, kan sägas handla om detsamma, men att det som köps och de som tilldelas kontrakt lever upp till vissa kriterier och krav som hjälper till att värna om och stimulera en hållbar utveckling och bättre samhällen genom offentlig upphandling som styrintstrumentellt verktyg.⁴ Detta med särskild hänsyn till och effekter på social och ekologisk hållbarhet.⁵ Med andra ord används skrivelser i lagstiftningen som

¹ Adjei-Bamfo, Peter, Theophilus Maloreh-Nyamekye, and Albert Ahenkan (2019). "The Role of E-government in Sustainable Public Procurement in Developing Countries: A Systematic Literature Review." *Resources, Conservation and Recycling*; Lutz Preuss (2009).

² Regeringen. 2022, 29 september. *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2022/06/en-skyldighet-att-beakta-vissa-samhallsintressen-vid-offentlig-upphandling/>

³ Kristian Pedersen. *Upphandlingens grunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna* (2013); Författaren och Jure Förlag AB, Stockholm. Laura Trevino-Lozano (2021).

⁴ Se till exempel David Olsson & Andreas Öjehag-Pettersson (2020); Olsson, Öjehag-Pettersson & Granberg (2021), men också olika definitioner i Sönnichsen & Clement (2019), Jolien & Voncken (2019) och Brammer & Walker (2011).

⁵ Brammer & Walker (2011). "Sustainable Procurement in the Public Sector: An International Comparative Study." *International Journal of Operations & Production Management*.

styrmedel varigenom vissa värden kan uppnås, premieras och skyddas.⁶ Lagen om offentlig upphandling är en sådan lag där skrivelser i den tvingar aktörer till vissa handlingar och därmed också till förändrade beteenden i riktning mot det som lagstiftaren anser som önskvärt.⁷

I denna uppsats undersöks därför offentliga myndigheters remissvar på den tidigare regeringens förslag till förändring av lagen om offentlig upphandling.⁸ År 2021 skickade regeringen genom Finansdepartementet ut ett förslag på ändringar i lagen på remiss till 102 olika aktörer, varav 75 av dem var offentlig organisationer. Bland dessa återfinns aktörer som kommuner, regioner, länsstyrelser, universitet, delar av domstolsväsendet, med många flera. Remissvar handlar i grunden om att olika aktörer, liksom de ovan nämnda, får möjlighet att inkomma med synpunkter på regeringens förändringsförslag av lagstiftning. Det är dessa svar, från specifikt den offentliga sektorns myndigheter och i förhållande till lagen om offentlig upphandling (LOU), som fokuseras på i den här uppsatsen.

Detta är viktigt av olika anledningar. År 2021 utgjorde Sveriges bruttonationalprodukt (BNP) cirka 5440 miljarder kronor. Offentliga upphandlingar i Sverige uppgick år 2019 till cirka 803 miljarder kronor.⁹ Det utgör en betydande andel av landets utgifter och möjligheter att påverka samhällsutvecklingen. När då förslag på ändring i lagen om offentlig upphandling gällande att tvingande hållbarhetshänsyn med mera ska skrivas om från att hänsyn *bör* tas till att hållbarhetshänsyn *ska* tas kan detta tänkas ge upphov till stora effekter på hållbarhetsarbetet utifrån ett nationellt perspektiv. Att då som policyanalytiker studera hur offentliga myndigheter svarar på och vad de ser som problem med regeringens förändringsförslag av central nationell lagstiftning på det offentliga upphandlingsområdet, samt hur de ser på regeringens lagändringsförslag och hur de representerar ”problem” med dessa, är både samhällsrelevant, intressant och för forskningen och praktiker högst aktuellt inom offentlig förvaltning. De offentliga organisationernas remissvar kan lämna betydande och effektskapande avtryck på arbetet med framtidens hållbara utveckling med offentlig upphandling som medel varigenom det kan uppnås. Idén är att hållbar utveckling kan ske genom hållbar offentlig upphandling eftersom stora monetära medel årligen går till att

⁶ Lester M. Salamon (editor). *The Tools of Government. A guide to the new governance* (2002).

⁷ B. Guy Peters. *Advanced Introduction to Public Policy* (2015).

⁸ Finansdepartementet. Ds 2021:31. *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*.

⁹ Upphandlingsmyndigheten. 2022. Hämtad 2022-09-29 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik-som-utvecklar-den-offentliga-affaren/fortsatt-okat-intresse-for-offentliga-upphandlingar/>

offentligt upphandla varor, tjänster och annat i offentlig sektor, inte bara i Sverige.¹⁰

1.2 Bakgrund – promemoria från Finansdepartementet

För att läsaren ska förstå bakgrunden till, kontext av och sammanhang för uppsatsens vägval och analysen i kommande kapitel görs här en summering av bakgrunden till vad den här uppsatsen specifikt handlar om och fokuserar på. Finansdepartementet har den 28 oktober år 2021 bjudit in totalt 102 remissinstanser att inkomma med synpunkter på promemorian Ds 2021:31 - ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling”. I den promemorian finns det lagändringsförslag till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, herefter förkortat LOU. Remissinstanserna, som är från både den offentliga sektorn, den privata sektorn och även av intresseorganisationer, har haft fram till den 31:e januari år 2022 att inkomma med sina synpunkter på lagändringsförslaget via sina remissvar. Dessa remissvar har sedan publicerats på regeringens hemsida.¹¹

Det huvudsakliga fokuset i promemorian centrerar kring 4 kapitlet 3 § i LOU och 19 kapitlet 3 §. Förslaget är att ändra bägge dessa paragrafernas lydelse. I sin nuvarande form lyder de båda enligt följande:

”En upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.”

Den föreslagna ändringen i promemorian, som har gått ut till remissinstanserna och som remissinstanserna har tagit ställning till och inkommit med synpunkter på, lyder enligt följande:

”En upphandlande myndighet ska beakta klimatet vid offentlig upphandling. Myndigheten ska även beakta miljön, människors hälsa, djursorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte.

¹⁰ Olsson & Öjehag-Pettersson (2020); Olsson, Öjehag-Pettersson & Granberg (2021).

¹¹ Regeringen. (2022). Remiss av Ds 2021:31 En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling. Hämtad 2022-12-10 från: https://www.regeringen.se/remisser/2021/10/remiss-av-ds-202131-en-skyldighet-att-beakta-vissa-samhallsintressen-vid-offentlig-upphandling/?_cf_chl=tk=jf5sE_00uaFuBRcJEch0KoTceVMpKOsUeH5IM6WsGE-1669808086-0-gaNycGzNDVE

En upphandlande myndighet ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.”

Det är denna nya formulering av 4 kapitlet 3 § LOU som den här uppsatsen avgränsat uppehåller sig att fokusera på i analysen av hur de offentliga remissinstanserna representeras ”problem” i sina remissvar. Det bör noteras att detta förslag skickades ut när föregående regering (Socialdemokraterna och Miljöpartiet) hade regeringsmakten. Det spelar för denna studie ingen roll om detta kommer ändras framöver med den nya regeringen. Syftet är att undersöka hur den offentliga sektorns remissinstanser representerar ”problem” med dessa föreslagna ändringar i sina remissvar. Detta ger forskningsfältet offentlig förvaltning värdefull insikt i och kunskap om hur svenska offentliga organisationer ser på och förhåller sig till hållbar offentlig upphandling och vilka ”problem” de ser samt vilka begrepp de använder och resonerar med. Med andra ord, det viktiga är inte vad som händer med ändringsförslaget i LOU utan snarare hur vi dagsaktuellt bättre kan förstå den svenska offentliga förvaltningen och den svenska offentliga sektorn med detta aktuella fall som undersökningsobjekt.

1.3 Syfte och forskningsfråga

Syftet är bidra till en fördjupad kunskap om svensk offentlig förvaltning genom hållbar offentlig upphandling. Detta görs genom att studera offentliga organisationers sätt att representera ”problem” i sina remissvar på den föregående regeringens lagändringsförslag till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Ett delsyfte är att också empiriskt testa Carol Bacchis (2009) WPR-ansats mot praktiken för att se hur de inneboende teoretiska föresatserna i metodteorin står sig mot verkligheten i detta vardagsnära fall.

Huvudsyftet, vilket är uppsatsens primära fokus, konkretiseras till en mer precis forskningsfråga som avgränsar uppsatsens huvudsakliga fokus:

”hur representerar offentliga organisationer ”problem” i sina remissvar på regeringens lagändringsförslag, vilka antaganden bygger dessa på och vilka diskursiva och reella effekter kan tänkas skapas av dessa representationer av ”problemen”?”

1.4. Begreppsdefinitioner och ställningstaganden

Med offentliga organisationer avses och räknas i den här studien alla de politiskt styrda organisationer – såväl lokalt, regionalt och nationellt – vilka uppdrag har, finansiering får och vars allmänt vedertagna hemvist är inom svensk offentlig förvaltning och underkastad en parlamentarisk styrkedja.¹²

Med svensk offentlig förvaltning och svensk offentlig sektor avses och räknas med andra ord i denna studie offentliga organisationer såsom statliga myndigheter, statliga affärsverk, statliga företag, statliga stiftelser, kommuner och regioner. Övriga organisationer såsom intresseorganisationer och organisationer inom den ideella sektorn som har koppling till eller bäring på svensk offentlig förvaltning räknas *inte* som svensk offentlig förvaltning i det synsätt som anläggs i denna studie.¹³

Med hållbar utveckling åsyftas i den här studien den definition som används i Brundtlandskommissionens rapport (1987): *”en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov”*.¹⁴

Hållbar offentlig upphandling ska i den här studien förstås i termer av och i andemeningen i Brammer & Walkers (2011) definition av hållbar offentlig upphandling: *... ”the act of integrating a concern for broader social and environmental impacts within procurement undertaken by government or public sector bodies”*.¹⁵

2. Tidigare forskning om hållbar offentlig upphandling

För att ta reda på vilken befintlig kunskap som finns på det område som ens egen studie är tänkt att undersöka görs en litteraturgenomgång.¹⁶ Detta görs för att till exempel finna en

¹² Tom Christensen, Per Lægred, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Författarna och Liber AB.

¹³ Se definition av offentlig förvaltning i samma anda som Herbert Simon (1957) och Max Weber i Beluchi & Inienger (2020). Dessa väljs ut eftersom de bäst överensstämmer med uppsatsförfattarens egen skolning i och konceptualisering av vad kärnan i offentlig förvaltning anses vara. Därmed inte sagt att det finns andra synsätt på, förståelser av och förhållningssätt till vad offentlig förvaltning är, innebär och kan inbegripa. Dock räcker denna ändamålsenliga definition för den här uppsatsens syfte och fokus (se Lotte & Peter Stray Jørgensen, 2014).

¹⁴ Tim Stoffel, Carol Cravero, Annamaria La Chimia & Geo Quinot (2019). För bra begreppsredogörelser, se Finansdepartementet. (2000). *Vad är hållbar utveckling?* Bilaga 7 till LU 1999/2000. Hämtad 2022-02-04 från: <https://www.regeringen.se/contentassets/3ab5d21a2c1d48068b80ac150b8daf3b/bilaga-7-vad-ar-hallbar-utveckling-kapitel-1-5>

¹⁵ Brammer & Walker (2011), s. 455.

¹⁶ Alan Bryman (2008). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber AB. Malmö.

forskningslucka på forskningsfältet¹⁷ genom att sätta sig in i, problemformulera utifrån och positionera sig i förhållande till existerande forskning och kunskap.¹⁸ Den här litteraturgenomgången sammanfattar därför centrala teman på området hållbar offentlig upphandling, eller sustainable public procurement (SPP), i syfte att också inkludera läsaren i den forskning som den här uppsatsen informeras av. Det ska här klargöra att den här studien strikt och enbart fokuserar på, avgränsat har sökt litteratur om och nedan redogör för begreppet *hållbar offentlig upphandling* och inte det som i forskningslitteraturen ibland benämns som grön hållbar upphandling (green public procurement, GPP). Inte heller fokuseras det på primärt på cirkulär offentlig upphandling (circular public procurement, CPP). Det är skillnad på dessa tre samlingsbegrepp¹⁹ och de används också på olika sätt i olika forskningsstudier.²⁰

Hållbar offentlig upphandling (SPP) inbegriper alla tre ben i begreppet hållbar utveckling, det vill säga den sociala, ekonomiska och ekologiska dimensionen. Grön hållbar upphandling fokuserar specifikt på den ekologiska dimensionen och kan sägas ingå som del i hållbar offentlig upphandling, men är inte desto mindre inte detsamma som och att förväxlas med paraply- eller samlingsbegreppet hållbar offentlig upphandling som täcker in och bredare/medvetet fokuserar på och täcker in alla tre dimensioner. Cirkulär offentlig upphandling handlar mer om slutna energi- och materialkretsar inom försörjningskedjor och att samtidigt minimera, och i bästa fall undvika, negativ miljöpåverkan genom hela livscykeln.²¹

Med det sagt är ett bra sätt att börja överblicka tidigare forskning om specifikt hållbar offentlig upphandling (sustainable public procurement, SPP) därför att söka efter litteraturgenomgångar som gjorts på området. Detta i syfte att snabbt få en överblick över forskning som redan finns på forskningsfältet. Fyra vetenskapliga artiklar har identifierats

¹⁷ Lotte & Peter Stray Jørgensen (2014). *Att skriva en bra uppsats*. Studentlitteratur och Liber AB.

¹⁸ Sandra van Thiel (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management*. Taylor & Francis Books.

¹⁹ Sönnichsen, Sönnich Dahl, and Jesper Clement (2020).

²⁰ Ibid, Torres-pruñonosa, Jose, Miquel Angel Plaza-navas, Francisco Díez-martín, and Albert Beltran-cangrós (2021); Grandia Jolien & DM Voncken (2019).

²¹ Sönnichsen, Sönnich Dahl, and Jesper Clement (2020). "Review of Green and Sustainable Public Procurement: Towards Circular Public Procurement." *Journal of Cleaner Production*.

som gör detta och som tar upp hållbar offentlig upphandling.²² Den ena är Dahl och Clement (2020) som gör en gedigen narrativfokuserad litteraturöversikt på området där litteratur mellan åren 2000 fram till 2020 inkluderas i en övergripande tematiskt indelad sammanfattning av och överblickbar tabellsammanställning över forskning som fokuserar på grön, hållbar och cirkulär offentlig upphandling. Dessa tre begrepp har som sagt likheter med varandra, men betyder definitionsmässigt inte samma saker.²³ Dock används de av artikelförfattarna, av förenklingsskäl, synonymt i artikeln under benämningen cirkulär hållbar upphandling.²⁴ De övergripande temaområdena som sammanfattas är 1) organisatoriska aspekter, 2) individuella beteenden och 3) operativa verktyg där respektive tema har tillhörande underkategorier. Resultatet av litteraturöversikten, som inkluderar hållbar offentlig upphandling, visar enkelt uttryckt att dessa tre teman hänger samman och att aspekter som medvetenhet och kunskap om attribut kopplade till förenklingsbegreppet cirkulär offentlig upphandling är centralt vid genomförande av och transformativ omställning till cirkulär offentlig upphandling. Andra centrala aspekter som lyfts fram är vikten av offentliga upphandlares och sina högre chefers motivation, kompetens, juridiska mandat, politiska och organisatoriska stöd samt strategiska förhållningssätt vid arbete med och för implementering av det som genomgående benämns som cirkulär offentlig upphandling.

En andra litteraturöversikt som hittats fokuserar på rollen av E-förvaltning, eller digital förvaltning inom offentlig förvaltning, för att stimulera praktiker av hållbar offentlig upphandling i utvecklingsländer.²⁵ Artikelförfattarna gör en systematiskt litteraturöversikt och går igenom 68 vetenskapliga artiklar innehållande varierande forskningsmetoder mellan åren 2001–2017. En delmängd av de resultat som framträder är att små och lokala leverantörer kan missgynnas av digitaliserade upphandlingspraktiker och att digitaliserad upphandling inte per

²² Sönnichsen, Sönnich Dahl, and Jesper Clement (2020). "Review of Green and Sustainable Public Procurement: Towards Circular Public Procurement." *Journal of Cleaner Production*; Adjei-Bamfo, Peter, Theophilus Maloreh-Nyamekye, and Albert Ahenkan (2019). "The Role of E-government in Sustainable Public Procurement in Developing Countries: A Systematic Literature Review." *Resources, Conservation and Recycling*; Molin, Elvira, Michael Martin, and Anna Björklund. "Addressing Sustainability within Public Procurement of Food: A Systematic Literature Review." *Sustainability (Basel, Switzerland)*.

²³ Ibid. Detta understryks inte bara av författarna själva i artikeln utan påvisas även ha och kunna få komplikationer för forskning (se Jolien & Voncken (2019). "Sustainable Public Procurement: The Impact of Ability, Motivation, and Opportunity on the Implementation of Different Types of Sustainable Public Procurement." *Sustainability (Basel, Switzerland)*).

²⁴ Dahl & Clement (2020).

²⁵ Adjei-Bamfo, Peter, Theophilus Maloreh-Nyamekye, and Albert Ahenkan (2019). "The Role of E-government in Sustainable Public Procurement in Developing Countries: A Systematic Literature Review." *Resources, Conservation and Recycling*

automatik ger samma utfall för och effekter på alla typer av hållbara upphandlingar. Det argumenteras bero på vad det är som upphandlas och vilken hållbarhetseffekt som eftersträvas.

En tredje litteraturöversikt som hittades fokuserar på hållbar offentlig upphandling av mat, med målet att analysera hur hållbarhet ramas in.²⁶ Detta görs genom att analysera vilka aspekter av hållbarhet som betonas och vilka praktiker som identifieras som hållbara.

Artikelförfattarna gör även här en systematisk litteraturöversikt inom ramen för tidsperioden år 2000 till år 2020. De kommer fram till att olika studiers fokus primärt har varit på att utvärdera och utforska policy och goda praktiker för upphandling av hållbar mat.

En fjärde artikel som innehåller en litteraturöversikt inom hållbar offentlig upphandling utforskar och lyfter fram fem nyckelhinder inom forskningslitteraturen på temat socialt hållbar infrastruktur.²⁷ Detta från olika länder inom både det globala nord och det globala syd. Målet uttrycks vara att rikta fokus på publicerade artiklar om barriärer som har hindrat hållbar offentlig upphandling globalt och koppla tidigare forskning på området till två fallstudier i Mexiko.

Utöver dessa storskaliga, rigorösa och mer noggranna överblickar över forskning inbegripande hållbar offentlig upphandling söker jag själv efter forskningslitteratur. Detta för att se vilken annan forskning som kan tänkas finnas och fångas upp på området med relevans för den här uppsatsens syften.

Det som hittas är en variation av forskning som är utspridd internationellt och som använder sig av enstaka men skilda forskningsmetoder och forskningsfokus. De enskilda studierna i sig har gemensamt att de sällan anlägger en kombination av kvalitativa och kvantitativa metoder ~~inom ramen för sina studier~~. Snarare anläggs en uppsättning av antingen den ena eller den andra. Denna bild bekräftas också av forskning gjord om offentlig upphandling generellt inom ramen för forskning om offentlig förvaltning.²⁸ Det visar sig också finnas relativt lite forskning angående specifikt *hållbar* offentlig upphandling inom ramen för forskning i ämnesområdet och forskningsfältet offentlig förvaltning.²⁹

²⁶ Molin et al. (2021).

²⁷ Laura Trevino-Lozano (2021). "Sustainable Public Procurement and Human Rights: Barriers to Deliver on Socially Sustainable Road Infrastructure Projects in Mexico." *Sustainability (Basel, Switzerland)* 13.17: 9605.

²⁸ Evelyn Trammell, Sawsan Abutabenjeh & Ana-Maria Dimand (2020). "A Review of Public Administration Research: Where Does Public Procurement Fit In?", *International Journal of Public Administration*.

²⁹ Ibid.

Forskningsteman i de vetenskapliga artiklar som lyckats sökas fram i den här uppsatsen visar sig, förenklat indelat, återkommande och gemensamt handla om, fokusera på eller knyta an till implementering av hållbar offentlig upphandling.³⁰ Andra centralt återkommande teman berör och relaterar *politik, policy, praktik* och/eller (upphandlings)*processer* till hållbar offentlig upphandling.³¹ Inte sällan glider dessa förenklade temakategorier in i varandra och innehåller båda och andra inslag.

Den närmsta forskningen som liknar det forskningsupplägg och den forskningsdesign som den här uppsatsen anlägger är Olsson och Öjehag-Pettersson (2020). De avviker från övrig tidigare forskning i stort³² på så sätt att de intar ett kritiskt perspektiv på hur begreppet (o)hållbarhet uppfattas, konstrueras och representeras som problem i nationella policydokument som behandlar svensk offentlig upphandling. Vidare undersöker de vilka tänkbara effekter det kan få för politik om hållbarhet.

De visar med hjälp av Carol Bacchis (2009) WPR-metod att policydokument från framför allt Upphandlingsmyndigheten framhåller och upprätthåller hållbar offentlig upphandling med en underliggande logisk grund av kapitalistisk marknadstänkande. De understryker hur detta ramar in, begränsar och formar möjligheter för alternativa synsätt på och handlingsalternativ till politik gällande hållbarhet.

Olsson, Öjehag-Pettersson och Granberg (2021) fortsätter på liknande tema men lyfter blicken till byggsektorn på EU-nivå och fokuserar på hur ”problem” inom hållbar offentlig upphandling representeras i EU:s policydokument gällande vägledningar och ”bäst praktik”. Liknande resultat framträder även här av deras analys när det kommer till hur ohållbarhet konstrueras genom en problemrepresentation som domineras av marknadsorientering och

³⁰ Jolien & Voncken (2019); Sodia Lingegård, Johanna Alkan Olsson, Anna Kadefors & Stefan Uppenbergs (2021); Tim Stoffel, Carol Cravero, Annamaria La Chimia & Geo Quinot (2019); Zhang, Mingshun, Li Zhang & Meine Pieter Van Dijk (2022); Van Berkel, Jacco Robbert Jan & Fredo Schotanus (2021); Brammer & Walker (2011); Lily Hsueh, Stuart Bretschneider, Justin M Stritch & Nicole Darnall (2020); Annukka Berg, Katriina Alhola, Juha Peltomaa & Satu Tietari (2022); Da Costa, Bruno B. F. & Ana Lúcia T. S. Da Motta (2019); Marcus Amann, Jens K. Roehrich, Michael Eßig & Christine Harland (2014); Javier Mendoza Jiménez, Montserrat Hernández López & Susana Eva Franco Escobar (2019); Grandia, J., and P.M. Kruijen (2020); Sandor G. Lukacs de Pereny Martens & Gavin M. Schwarz (2022); Prier, E., Schwerin, E., & McCue, C. (2016); Tim Stoffel, Carol Cravero, Annamaria La Chimia, and Geo Quinot (2019); Peter Adjei-Bamfo & Theophilus Maloreh-Nyamekye (2019).

³¹ Preuss (2009); Walker & Brammer (2009); Fredrik Lindblad (2019); Rob Vluggen, Cees J Gelderman, Janjaap Semeijn & Marc Van Pelt (2019); Van Berkel, Jacco Robbert Jan & Fredo Schotanus (2021); Gwenaëlle Oruezabala & Jean-Charles Rico (2012); Ramon Bernal, Leire San-Jose, and Jose Luis Retolaza (2019); Sofia Bizarro & Maria De Fátima Ferreiro (2022).

marknadsfokus. Det understryks och argumenteras ~~även här~~ hur detta ger upphov till effekten att arbete med hållbar utveckling reduceras till en teknisk och opolitisk fråga om hur offentlig upphandling bäst kan designmässigt utformas för att stödja och stimulera en hållbar utveckling. Detta menar artikelförfattarna leder till undanträngningseffekter där alternativa synsätt på, diskurser om, ideologier för och begreppsdefinitioner av hållbar utveckling och (o)hållbarhet inte kommer fram. Detta i sin tur menar de ger effekten att policydokumenten reproducerar ”svaga” former av hållbar utveckling där hållbar utveckling bygger på, får ge företräde åt och förgivettaget inbegrips äga rum inom ~~och skapas genom~~ marknadsorienterade system av offentlig upphandling som präglas av (~~ideologiska~~)-värden som innovation, produktion, konkurrens och tillväxt.

Det är med utgångspunkt i Olsson & Öjehag-Petterssons (2020) forskningsdesign och översikten av tidigare forskning som denna uppsatsstudie har identifierat en forskningslucka på forskningsfältet.³³ Den här uppsatsen drar inspiration från och bygger vidare på de två senare forskningsartiklars forskning och ansatser genom att empiriskt undersöka remissvar från organisationer tillhörande den svenska offentliga sektorn. Mer specifikt handlar det om dessa organisationers sätt att representera problem med lagändringsförslagen i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) från Finansdepartementets utskickade promemoria Ds 2021:31 – En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling.

Olsson & Öjehag-Pettersson (2020) uttrycker öppet att sin egen forskningsstudie att den ingång för analys som de anlägger kan fungera som en prototyp för tillämpning på andra empiriska fall än de själva har studerat. Detta med särskilt fokus på att identifiera och problematisera effekter av problematiseringar i olika typer av policydokument.³⁴ Den här uppsatsen hörsammar detta genom att överföra, expandera och skraddarsy en liknande forskningsdesign för syftet att analysera de inkomna remissvaren från den svenska offentliga sektorn. Detta i syfte att skapa ett bidrag till forskningsfältet offentlig förvaltning genom att studera hållbar offentlig upphandling i en svensk kontext. För lite forskning har genomförts på detta område som i dagens klimatkritiska tider förtjänar större uppmärksamhet.

³³ van Thiel (2014).

³⁴ Olsson & Öjehag-Pettersson (2020)

2.1 Sökmetod

Forsknings- och sökprocessen skrivs ut i denna studie i syfte att öka studiens transparens och trovärdighet,³⁵ men också för att bidra till forskningsfältets vidareutveckling av denna uppsats. Jag har en nyfiken ingång på temat hållbar offentlig upphandling och med utgångspunkt i det undersöker jag vilken forskning som redan finns på forskningsfältet. Utifrån det identifierar jag en forskningslucka där denna uppsats kommer in och kan bidra till forskningsfältet.³⁶

Till en början söks fritt på temaområdet med sökordet ”sustainable public procurement”, vilket är den engelska benämningen på hållbar offentlig upphandling. Dessa sökord används allteftersom i kombination med olika andra relevanta sökord i syfte att få en bred överblick över vilken forskning som existerar inom ämnet hållbar offentlig upphandling generellt och inom forskningsfältet offentlig förvaltning specifikt.³⁷ Tillvägagångssättet går konkret till enligt följande. Initialt används endast sökorden ”sustainable public procurement”. Det visar sig ge för många sökträffar. För att jobba mer effektivt görs därför en utökad sökning i Göteborgs universitetsbiblioteks Supersökverktyg genom att sökorden ”literature review” och ”systematic literature review” adderas i egna utökade sökrader. Detta i kombination med de tidigare sökorden ”sustainable public procurement”.

Abstracts till potentiellt relevanta vetenskapliga artiklar skummas därefter igenom och sparas ned i ett samlat Word-dokument. Efter tre sidors sökresultat på Göteborgs universitetsbiblioteks Supersökfunktion, skrivs ”public administration” in i ytterligare en egen sökrad i den utökade sökningen. Detta i kombinationen med ovan nämnda sökord och där alla hela tiden har alternativen *valfritt* OCH *innehåller* ifyllda.

En hel sida med nästan samma sökträffar som tidigare leder till att sökorden ”literature review” och ”systematic literature review” tas bort. I deras ställe adderades sökorden ”public sector” och en ny sökning görs. Efter de två första sidorna av sökresultat läggs sökorden ”public management” samt ”Sweden” till i två egna ytterligare sökrader vid en utökad sökning. Få nya potentiellt relevanta artiklar identifieras även i denna sökningen. Därför tas

³⁵ Arne & Svensson (red.) (2015).

³⁶ van Thiel (2014); Lotte & Peter Stray Jørgensen (2014).

³⁷ van Thiel (2014); Lotte & Peter Stray Jørgensen (2014).

sökorden bort och i stället söks det på svenska och endast med sökorden ”hållbar offentlig upphandling”. Knappt något av potentiell relevans kan identifieras med tydlig koppling till specifikt *hållbar* offentlig upphandling. Därför tas sökorden bort igen och en nästa sökning äger rum där sökorden ”sustainable public procurement” i första sökraden i kombination med sökorden ”journal of public administration” som skrivs in den andra sökraden vid en utökad sökning. Få nya vetenskapliga artiklar kan identifieras och även här är alla genomförda sökningar gjorda med tillvalen *valfritt* OCH *innehåller* i Göteborgs universitetsbiblioteks Supersökverktyg. Detta innebär att sökorden inte behöver finnas med i den vetenskapliga artikelrubriken, utan kan finnas i hela texten.

Det enda huvudkriteriet som styr sökningarna har varit att artiklarna uttryckligen ska handla om hållbar offentlig upphandling i explicita termer av ”sustainable public procurement”. Det avsiktliga syftet har varit att börja brett och allteftersom försöka smalna ner sökträffarna till att fånga upp vetenskapliga artiklar från specifikt forskningsfältet offentlig förvaltning. Detta genom att på olika sätt utöka sökningarna med centrala och potentiellt relevanta sökord som till exempel ”public administration”, ”public sector” och ”public management” enligt ovan.

Även i de hittade litteraturöversikterna som hittas i den initiala sökningarna har referenslistan de skriver fram sökts igenom. Detta på så sätt att dessa med hjälp av datorns sökverktyg (Ctrl F) skannas för sökorden ”sustainable public procurement” för att hitta potentiella artiklar som jag inte lyckats identifiera i min egen sökning via den databas jag använder. Potentiellt relevanta vetenskapliga artiklars abstracts läses igenom och de som bedöms relevanta sparas ner i det samlade Word-dokumentet. Detta baserat på sökkriteriet ovan, men att de vetenskapliga artiklarna här måste sökorden ”sustainable public procurement” i sina rubriker. Detta eftersom en avgränsning måste göras i förhållande till resurser som står till buds för uppsatsarbetet. Då bedöms det här vara mest lämpligt att snabbt gå igenom de vetenskapliga artiklar vars fokus på hållbar offentlig upphandling är så centralt att dessa ord skrivs med i rubriksättningen av artikeln.

Innan jag nöjer mig med de vetenskapliga artiklar som sparats ner i det samlade Word-dokumentet, genomsöks också ett par tidskrifter som fokuserar på forskning om offentlig förvaltning. Via Göteborgs universitetsbibliotek söks Journal of Public Administration Research and Theory fram och en sökning på ”sustainable public procurement” görs i denna tidskrift. Likaså görs det på tidskriften International Journal of Public Administration. Jag fick

en bra träff där med en artikel från september år 2022.³⁸ Denna läggs till i Word-samlingen av vetenskapliga artiklar som sökts fram. Ytterligare en vetenskaplig artikel läggs till. Den är från år 2020 som bara gör en översikt över forskning om offentlig upphandling inom ramen för forskningsfältet offentlig förvaltning.³⁹ Det framkommer i denna vetenskapliga artikels abstract att relativt lite forskning finns gjord om offentlig upphandling inom specifikt forskningsfältet offentlig förvaltning. Efter sökningarna här görs en sökning på ”sustainable public procurement” i tidskriften *International Review of Public Administration* men utan bra träffar. Likaså görs en sökning avslutningsvis i *Scandinavian Journal of Public Administration* utan relevanta sökträffar om specifikt *hållbar* offentlig upphandling. Den här uppsatsens sökning avgränsades till dessa tidskrifter om offentlig förvaltning utöver tidigare sökningar i Göteborgs universitetsbiblioteks Supersökverktyg.

Eftersom det från början inte var klart vad den exakta forskningsfrågan skulle vara och var på forskningsfältet jag kunde bidra, i kombination med vikten av att sätta sig in i vad som redan finns forskat om på forskningsfältet,⁴⁰ används alltså ovan sökmetod använts för att öppet kunna sätta mig in i och brett få en överblick över det rådande forskningsläget på temat hållbar offentlig upphandling. Här nöjer jag mig med sökningar och totalt sparades 30 vetenskapliga artiklar med relevans för hållbar offentlig upphandling ned i ett samlat Word-dokument. Dessa skummades igenom på så sätt att primärt abstracts, men också delar av vissa vetenskapliga artiklarnas forskningsdesign, metodavsnitt och slutsatser, snabbt sågs över för att få överblick över och insikt i vad som forskas om och hur det denna forskning görs.

Det är här jag hittar de två vetenskapliga artiklar som den här uppsatsen drar inspiration från och bygger vidare på.⁴¹ Genom att läsa dessa två vetenskapliga artiklar noggrant finner den här studien den forskningslucka och den forskningsfråga som den här uppsatsen avser att fylla och besvara. Det är här som det nya empiriska fallet, det vill säga den offentliga sektorns remissvar på promemorian Ds 2021:31 – ”*En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*” kommer in i sammanhanget.

Med utgångspunkt i dessa forskares tidigare forskning och den ansats de anlägger i den forskningen, görs en sista litteratursökning efter tidigare forskning i såväl Göteborgs

³⁸ Sandor et al. (2022).

³⁹ Evelyne et al. (2020).

⁴⁰ van Thiel (2014).

⁴¹ Olsson & Öjehag-Pettersson (2020); Olsson, Öjehag-Pettersson & Granberg (2021).

universitetsbiblioteks Supersökverktyg som på Google Scholar. Sökningen görs då om ”sustainable public procurement” i kombination med de olika sökorden ”WPR”, ”Bacchi” och ”Foucauldian” likt tidigare tillvägagångssätt i sökningarna. Syftet är att undersöka om mer forskning inom ramen för denna ansats och detta angreppssätt finns gjord på temaområdet hållbar offentlig upphandling. För att försäkra mig om att inte missa tidigare forskning på just detta specifika och ännu mer avgränsade område, gjordes ytterligare en sökning. Detta för att kunna fånga upp och förhålla mig till forskning som annars kan tänkas finnas men som jag kan ha missat med mina sökbegrepp. Den ytterligare sökningen görs med samma sökord som ovan, men i kombination med endast sökorden ”public procurement”. Detta i syfte att täcka in annan terminologi som kan tänkas användas i stället för ”sustainable public procurement”. Exempel på detta kan vara ”green public procurement”, ”social public procurement” eller några av de andra former av begreppsanvändningar som också finns och på olika sätt ibland används på forskningsfältet.

Till dags datum finns det så vitt jag känner till och har kunnat söka fram ingen annan tidigare forskning gjord på liknande sätt som de två nämnda vetenskapliga artiklarna (se fotnot 51) inom ramen för temat hållbar offentlig upphandling generellt eller som undersöker den offentliga sektorns remissvar specifikt. Med andra ord har endast två vetenskapliga artiklar kunnat identifieras där Carol Bacchis WPR-ansats har anlagts inom forskning om hållbar offentlig upphandling.⁴² Det finns en studentuppsats som fokuserat på mål 12 i Agenda 2030 där hållbar offentlig upphandling ingår (se delmål 12.7)⁴³, men det är inte hållbar offentlig upphandling som fokuseras på i studien.⁴⁴

Den här studien är däremot medveten om och vill vara öppen med sina begränsningar. Den gör inte anspråk på att vara uttömmande i allt som tidigare skrivits om hållbar offentlig upphandling. Med knappa resurser måste en avvägning göras mellan att antingen fortsätta söka efter tidigare forskning eller att lägga dessa resurser på de övriga delarna av uppsatsarbetet. Denna redogörelse för tillvägagångssätt för att finna en forskningslucka och forskningsfråga inom temaområdet hållbar offentlig upphandling får anses god nog i utifrån perspektivet att ge

⁴² Carol Bacchi (2009). Mer om detta i avsnitt 3.

⁴³ Regeringen. *Agenda 2030. Mål 12. Hållbar konsumtion och produktion*. Hämtad från regeringens hemsida 2022-12-15 från: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/agenda-2030-mal-12-hallbar-konsumtion-och-produktion/>

⁴⁴ Kristoffer Berglund (2017). *Constructing sustainability. A problematizing inquiry into SDG12: Sustainable production and consumption patterns*. Institutionen för Sociologi. Lunds universitet.

en överblick över tidigare forskning om hållbar offentlig upphandling. Genom att göra det synliggörs var det här uppsatsarbetet kommer in och gör sig relevant i förhållande till existerande kunskap på forskningsfältet.⁴⁵

Totalt sparades och skummades 30 vetenskapliga artiklar igenom på så sätt att primärt abstracts, men också delar av de vetenskapliga artiklarnas forskningsdesign, metodavsnitt och slutsatser, snabbt sågs över. Många fler abstracts har skummats igenom men inte sparats ned då de bedömts inte vara av lika hög relevans i förhållande till sökbegreppen ”sustainable public procurement”.

3. Metodologi, teori och empiri

3.1. Val av empiriskt material

För att kunna besvara forskningsfrågan och uppnå studiens syfte har val av empiriskt material avgränsats till inkomna och offentligt publicerade remissvar på ändringsförslaget till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Detta från offentliga organisationer som kan förstås tillhöra den svenska offentliga sektorn. Det konkreta urvalet av organisationer görs med utgångspunkt i och inom ramen för begreppsdefinitionen som ges i avsnitt 1.4.

Det finns som sagt flera sätt att definiera och förstå svensk offentlig förvaltning, offentlig sektor samt offentliga organisationer,⁴⁶ men denna enkla definition och distinktion räcker för och är ändamålsenlig med den här uppsatsens syften⁴⁷ eftersom det i de allra flesta fall tydligt framgår vilka remissinstanser som faller inom ramen för den offentliga sektorn respektive den privata sektorn. Till exempel är aktörer som Svenskt Näringsliv, Svensk fågel eller Teknikföretagen urskiljningsbara från Upphandlingsmyndigheten, Örebro kommun och Region Västernorrland. Det är den offentliga sektorns remissvar som används som studiens empiriska material för att besvara forskningsfrågan. Intresseorganisationer valdes bort För klargörande har intresseorganisationer utelämnats ur det empiriska materialet för att bara

⁴⁵ Van Thiel (2014).

⁴⁶ Christensen et al. (2005).

⁴⁷ Lotte & Peter Stray Jørgensen (2014).

fånga in de remissvar som bästa passar in på och lever upp till uppsatsens forskningsfråga, syfte och begreppsdefinition (se avsnitt 1.5).

Avgränsning har gjorts till den offentliga sektorns remissvar i syfte att analysera, diskutera och dra slutsatser om hur offentliga organisationer representerar ”problem” med lagändringsförslaget i Finansdepartementets promemoria. Dessa valdes eftersom det saknas empiriska studier som går igenom detta i en svensk kontext och som är relevant för den som vill förstå en stor del av den svenska offentliga sfärens synsätt på, förståelse för och förhållningssätt till hållbar utveckling inom ramen för offentlig upphandling.

Av totalt 102 remissinstanser som Finansdepartementet bjudit in att lämna synpunkter på promemorian Ds 2021:31 – ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling”, vilken finns publicerad i under departementsserien på regeringens hemsida,⁴⁸ utgjorde (75) av dessa offentliga organisationer.⁴⁹ Bland de remissvar som utgör offentliga organisationer har 30 inte inkommit med remissvar. Detta utgör med andra ord ett bortfall på 30 remissvar från de tilltänkta 75 remissinstanserna som klassas som offentliga organisationer. Det betyder att 45 svenska remissvar har studerats i den här uppsatsen. Dessa inkluderar statliga myndigheter såväl som kommuner, regioner och länsstyrelser och statliga företag. Den här studien väljer att studera dessa till skillnad från till exempel nationella styrdokument inom offentlig upphandling eftersom detta till viss del kan sägas ha gjorts av Olsson & Öjehag-Pettersson (2020). Dock har de särskilt stort fokus på nationell nivå med fokus på dokument från den svenska Upphandlingsmyndigheten. Däremot har de inte studerat remissvar på, inställning till och ”problem”-representation av den föregående regeringens ändringsförslag av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Den här studien bidrar med att fylla den luckan som är både intressant och relevant för forskning om offentlig förvaltning.

Urvalskriterier för valet av remissvar har varit att remissinstanserna är offentliga organisationer. De som inte är det men som har bäring på eller koppling till offentlig sektor har valts bort i denna studie. Exempel på sådana remissinstanser som har valts bort. Detta för att studien så precis som möjligt ska kunna besvara forskningsfrågan och dra slutsatser om hur offentliga organisationer representerar ”problem” med den föregående regeringens

ändringsförslag i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). I ett appendix i slutet av uppsatsen finns en lista med samtliga 102 remissinstanser (Bilaga 1), vilka remissinstanser som analyserats (Bilaga 2) och vilka remissinstanser som utgör bortfall i denna studie (Bilaga 3) genom att inte ha sitt remissvar publicerat på regeringens hemsida men har varit inbjuden att inkomma med remissvar innan ett visst datum.

3.2. Metodologi och tillvägagångssätt

Utifrån den forskningsfråga som ställs står olika lämpliga forskningsstrategier till buds för att vetenskapligt kunna komma fram till ett svar på forskningsfrågan.⁵⁰ Inom ramen för den forskningsstrategi som anläggs finns det i sin tur olika forskningsmetoder och analystekniker som göra sig mer eller mindre lämpliga att använda.⁵¹ Eftersom forskningsfrågan i den här uppsatsen riktar in sig på att undersöka hur den offentliga sektorns remissinstanser representerar problem i offentligt publicerade remissvar, appliceras Carol Bacchis policyanalytiska ansats ”*What’s the Problem Represented To Be?*” (WPR)⁵² som lins varigenom de skriftliga remissvaren analyseras. Detta i syfte att besvara forskningsfrågan och kunna uppfylla syftet med studien.⁵³

3.3. Teori - vad är Carol Bacchis WPR-ansats

Carol Bacchis WPR-ansats är ett policy- och diskursanalytiskt analysverktyg som kan sägas bestå av att ställa sex (6) kritiska frågor till och kring det offentliga policymaterial som studeras.⁵⁴ Ansatsen inspireras mycket av på Michel Foucaults tänkande och anlägger en poststrukturalistiskt lins på policyanalys som används i syfte att identifiera, kritiskt granska och ifrågasätta dominerande problemrepresentationer i dessa offentliga policydokument.⁵⁵ Vidare undersöks vilka förgivettagna antaganden dessa problemrepresentationer bygger på,

⁵⁰ van Thiel (2014).

⁵¹ Ibid.

⁵² Carol Bacchi (2009). *Analysing policy: What’s the Problem Represented To Be?* Frenchs Forest, N.S.W. Pearson; Bacchi, C. 2012a. “Introducing the ‘What’s the Problem Represented to be?’ Approach.” In *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges*, edited by A. Bletsas, and C. Beasley, 21–24. Adelaide: University of Adelaide Press; Bacchi, C. 2012b. “Why Study Problematizations? Making Politics Visible.” *Open Journal of Political Science* 2 (1): 1–8; Bacchi, C., and S. Goodwin. 2016. *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice*. 1st ed. New York, NY: Palgrave Pivot.

⁵³ Arne & Svensson (2015).

⁵⁴ Bacchi (2009; 2012a; 2012b); Bacchi & Goodwin (2016).

⁵⁵ Bacchi (2009; 2012a)

hur dessa kom till, vad som inte ifrågasätts med dem, vilka effekter detta i sin tur kan skapa och hur det går att tänka annorlunda om dem eller byta ut dem.⁵⁶

Begreppet problem används här på ett annat sätt än vi normalt tänker om begreppet. Enligt detta synsätt på och förhållningssätt till policyanalys förstås och benämns begreppet problem för ”problem”. Begreppet problem läggs här inom citationstecken för att tydliggöra och skapa distinktion mellan förståelser för och synliggöranden av att ”problem”, i denna form av begreppsanvändning, utgörs av det någon ser och anser som problematiskt.⁵⁷ Denna ansats på och ingång för policyanalys vill framhäva att vi människor måste problemdefiniera problem och att de här ”problemen” inte av sig självt existerar ute i den fysiska världen isolerat från och oberoende av människor. Tvärtom är det, enligt denna policyanalytiska ansats, vi människor som subjektivt socialt konstruerar dessa ”problem” genom att vi tycker att något är problematiskt och behöver förändras.⁵⁸ Problem existerar med andra ord inte objektivt och isolerat utanför policyprocessen och bortom människor i väntan på att bli lösta.⁵⁹ I WPR-ansatsens fall utgörs detta ”vi” av regeringen⁶⁰ och det är den som problematiserar och formulerar lagändringsförslag till den nuvarande lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) genom den promemoria som gått ut till remissinstanserna från Finansdepartementet.

Det är med utgångspunkt i och inom ramen för denna WPR-ansats på policyanalys som den offentliga sektorns remissvar på den utskickade promemorian analyseras och diskuteras i den här uppsatsen.

3.4. WPR-ansatsen konkretiserad och val av WPR-frågor

I sin fullständigt framskrivna form är de sex (6) kritiska WPR-frågorna som ställs till det policymaterial som studeras enligt följande:

- “1) *“What’s the ‘problem’ represented to be in a specific policy or policy proposal?”*
- 2) *“What presuppositions or assumptions underpin this representation of the ‘problem’?”*
- 3) *“How has this representation of the ‘problem’ come about?”*

⁵⁶ Bacchi (2009).

⁵⁷ Bacchi (2009).

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

4) “What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the ‘problem’ be thought about differently?”

5) “What effects are produced by this representation of the ‘problem’?”

6) “How/where has this representation of the ‘problem’ been produced, disseminated and defended? How has it been (or could it be) questioned, disrupted and replaced?”⁶¹

I den här uppsatsen är det den offentliga sektorns inkomna remissvar till lagändringsförslaget i LOU som granskas. Det vill säga remissvar till promemorian Ds 2021:31 – ”*En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*” som skickats ut till de inbjudna remissinstanserna från Finansdepartementet. I denna uppsats kommer en avgränsning att göras till att använda fyra av de sex WPR-frågorna som analysram och analysverktyg för granskning av remissvaren. Detta eftersom dessa fyra frågor är relevanta för och mest behjälpliga med besvarandet av uppsatsens forskningsfråga.⁶² Denna form av avgränsning i frågor som väljs ut från WPR-ansatsen skapar inga metodproblem för användningen av WPR-ansatsen⁶³ och liknande avgränsning har även gjorts i tidigare forskning som denna uppsats inspireras av och bygger vidare på.⁶⁴ De frågor som väljs ut för den här studien från WPR-ansatsen är fråga 1), 2), 4) och 5). I tidigare forskning har tre av de sex frågorna använts.⁶⁵

3.5 Varför en WPR-ansats?

WPR-ansatsen tar som sagt sin utgångspunkt i att vi människor, till exempel i den svenska demokratin, regeras genom problematiseringar som i sin tur innehåller problemrepresentationer.⁶⁶ En problemrepresentation kan enkelt sägas vara det sätt varpå någon ser och formulerar något som problematiskt.⁶⁷ Med andra ord det till exempel regeringen tycker är problematiskt och behöver förändras. De åtgärder någon föreslår, till exempel regeringen med promemorian eller den offentliga sektorn med sina remissvar till denna promemoria, ~~per definition~~ avslöjar vad någon tycker är problematiskt och behöver ändras.⁶⁸ Detta eftersom policyförslag, innehåller *implicita* problemrepresentationer om vad

⁶¹ Bacchi (2009; 2012).

⁶² Arne & Svensson (2015).

⁶³ Bacchi (2009).

⁶⁴ Olsson & Öjehag-Pettersson (2020).

⁶⁵ Ibid 2020.

⁶⁶ Bacchi (2009).

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Bacchi (2012).

som underförstått förstås vara ”problemen” med dessa ändringar.⁶⁹ Dessa implicita ”problem” explicitgörs och granskas kritiskt genom WPR-ansatsen (WPR-fråga 1 och 2).⁷⁰ Enligt synsättet som anläggs i WPR-ansatsen är textens makt och mening, genom, problematiseringar och dess problemrepresentationer, så starka och diskursivt kraftfulla att de kan påverka, styra och forma medborgarnas liv och förståelser av världen.⁷¹ De kan också skapa undanträngningseffekter där andra synsätt och möjliga förståelser inte får ta plats i samhället.⁷² Därför argumenterar den här studien för att det är viktigt att studera de antaganden som de bygger på, diskurserna som de bidrar till och effekterna de kan tänkas ge⁷³ för arbetet med en hållbar utveckling genom hållbar offentlig upphandling som verktyg och offentlig förvaltning som motor för omställning.

Styrkan med att anlägga en WPR-ansats och använda WPR-frågorna som analysteknik och analysverktyg⁷⁴ detta är den som forskningsmetod gör sig bäst lämpad att inom givna resursramar kunna besvara forskningsfrågan.⁷⁵ Den kan sägas ha liknande fördelar som en kvalitativ tolkande textanalys eftersom den offentliga sektorns remissvar här noggrant och djupgående läses igenom i syfte att kunna analysera, tolka och extrahera uttryck⁷⁶ för att sedan kunna dra slutsatser med utgångspunkt i och inom ramen för respektive WPR-frågas formulering. Vi kan med andra ord studera den offentliga sektorns egenformulerade remissvar som i en stor och viktig fråga som ändringsförslag i LOU får antas göra att remissinstanserna lägger stor vikt vid och noggrant skriver fram preciseringar av vad de ser och förstår som problem med ändringsförslaget. Detta argument och resonemang får stöd av att till exempel många generaldirektörer på förvaltningsmyndigheter står som beslutsfattare för remissvarens formuleringar, tillsammans med högt uppsatta tjänstemän som varit med och handlagt ärendet. Likaså för kommuner och regioner där politiker i stället för generaldirektörer många gånger står som beslutsfattare.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Bacchi (2009).

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Bacchi (2009)

⁷⁴ van Thiel (2014).

⁷⁵ Arne & Svensson (red.) (2015).

⁷⁶ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Towns & Wängnerud (2017). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Författarna och Wolters Kluwer Sverige AB.

Svagheten med detta angreppssätt för att besvara forskningsfrågan är att vi i den här studien endast får textbaserade svar på frågan genom att det som studeras är offentlig publicerade dokument från regeringens hemsida. Resultaten från studien kan därför inte generaliseras till andra länders offentliga sektorer och vi får heller inte djupare insikt i hur processen sett ut med att komma fram till remissvarens formuleringar och ställningstaganden. Andra teoretiska och metodologiska angreppssätt för att besvara forskningsfrågan kan tänkas komma fram till andra, djupare eller bredare resultat och slutsatser beroende på vilken eller vilka ansatser som anläggs och omfattningen av studiens som genomförs.⁷⁷ Därmed inte sagt att denna studie är högst relevant och nyttiggörande som viktigt första steg i att undersöka den offentliga sektors remissvar och dess påverkan på offentligt policyskapande och (vår allas) hållbarhetsförståelse.⁷⁸

I den här studien väljs därför WPR-frågorna 1), 2) och 5) ut i syfte att studier just detta och bidra till vår förståelse om den offentliga sektorns synsätt på, förståelse av och förhållningssätt till (begreppet) hållbar utveckling genom hållbar offentlig upphandling.

4. Resultat och analys

4.1. Analysens logiska tillvägagångssätt

Det sätt varpå den konkreta analysen och det praktiska arbetet genomförs är enligt följande. Med utgångspunkt i regeringens policyförslag Ds 2021:31 – ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling” och de föreslagna ändringar som där läggs fram, undersöks och analyseras den offentliga sektorns remissvar. Detta i syfte att identifiera vad *remissinstanserna* anser är eller representerar som problematiskt med policyförslaget och därmed hur remissinstanserna representerar ”problem” i remissvaren (WPR-fråga 1). Utöver det identifieras vilka *implicita* eller förgivettagna antaganden dessa representationer av ”problemen” bygger/vilar på och ger uttryck för (WPR-fråga 2). Slutligen analyseras och diskuteras vilka effekter som skapas av denna representation av ”problemen” (WPR-fråga 5). Detta görs i syfte att besvara uppsatsens forskningsfråga (se avsnitt 1.3).

⁷⁷ Van Thiel (2014); Evelyn Trammell, Sawsan Abutabenjeh & Ana-Maria Dimand (2020).

⁷⁸ Bacchi (2009).

Här undersöks och kritiskt granskas de *huvudsakliga* problemrepresentationerna som framhålls i den offentliga sektorns remissvar. Detta eftersom det kan finnas många olika problemrepresentationer i ett och samma policyförslag.⁷⁹ Alla offentliga remissinstanser har samlats i ett och samma Word-dokument där deras remissvar har kopierats in från de publicerade dokumenten på regeringens hemsida. Här börjar analysen av remissvaren med utgångspunkt i de utvalda WPR-frågorna och med bejakandet av forskningsfrågan. Med andra ord fungerar WPR-fråga 1), 2) och 5) som analysramverk och analysverktyg för att besvara uppsatsens forskningsfråga.

4.2. Analysens praktiska tillvägagångssätt

Det sätt varpå analysen har genomförts i praktiken har varit enligt följande. Först klistrades alla offentliga organisationers remissvar in i ett samlat Word-dokument. Därefter analyserades respektive remissvar, mening för mening, med Carol Bacchis (2009) WPR-fråga 1 som analytiskt lins. Varje remissvar i sig, med sina egna inbakade *policyförslag* genom sina uttryckta synpunkter och respons på promemorian och dess lagändringsförslag, har med andra ord kritiskt, kreativt och originellt lästs med meningsformuleringen i WPR-fråga 1: ”What’s the ’problem’ represented to be *in the specific policy proposal?*”, där remissvarens uttryckta representationer av ”problem” har varit det systematiska fokuset för analysen. Alla offentliga organisationers representation av ”problemen” har, mening för mening, kodats systematiskt genom att alla uttryck för representationer av ”problem” har understrukits och färgmarkerats i Word-dokumentet. I förhållande till dessa representationer av ”problem” har sedan egna analytiska meningsformuleringar skrivits fram av vad ”problemet” i respektive mening representeras vara. Detta med strikt utgångspunkt i WPR-fråga 1 och dess textuella frågeformulering. Detta görs i syfte att kunna besvara uppsatsens forskningsfråga.

När samtliga remissvar har kodats färdigt och egna analytiska meningsformuleringar har skrivits ut i direkt anslutning till remissinstansernas representationer av ”problem”, sammanställs samtliga analytiska meningsformuleringar av vad remissinstanserna representerar vara ”problemen” för att sortera och reducera det material som nu ska studeras i en nästa analysomgång. Syftet med detta är att hitta mönster i materialet som man ligger till grund för självständigt konstruerade kategorier av och argument för hur de offentliga

⁷⁹ Bacchi (2009).

organisationerna representerar ”problem” med lagändringsförslaget i Ds 2021 – ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling”.⁸⁰ Resultatet av denna analys förhålls till både lagändringsförslaget och den därefter producerade lagrådsremissen och tas sedan vidare och byggs ut i ytterligare två analyssteg, nämligen genom den analytiska linsen av WPR-fråga 2: ”*What presuppositions or assumptions underpin this representation of the ‘problem’?*” och därefter WPR-fråga 5: ”*What effects are produced by this representation of the ‘problem’?*”. Detta för att besvara resterande två delar/delmängder av den sammantagna forskningsfrågan. Slutligen relateras och diskuteras resultatet av dessa nitiska och textnära kritiska analyser till existerande forskning på området⁸¹ och den teoretiska ansats som denna uppsats anlägger och empiriskt testar.⁸²

4.3. Vad representeras ”problemet” vara i remissinstansernas remissvar?

4.3.1. Lagändringsförslaget är ogenomtänkt som ”problem”

Den första och kanske mest kritiska men minst uppenbara kategorin som här konstrueras efter sammanställning, sortering och reducering av samtliga representationer av ”problemen” som kommer till uttryck i remissvaren, är att lagförslaget är ogenomtänkt (och otydligt). Denna högst dominerande representationen av ”problemet” återkommer i många olika former och skepnader. Motstridighet, att lagändringsförslaget riskerar att motverka sitt eget syfte, avsaknad av hänsynstaganden, bristande konsekvensanalyser, att lagändringsförslaget bortser från att krav som ställs behöver följas upp och kontrolleras, otydligheter i centrala lagtextbegrepp och formuleringar i densamma som riskerar skapa praktiska implementerings- och tillämpnings samt hög risk för juridiska överprövningar som kan hämma effektivitet, med mera, är centrala initiala etiketter som sammantaget konstruerar detta begrepp. Nedan följer smakprov från Lunds universitets remissvar:

”Lunds universitet avstyrker att ordet bör ändras till ska då det får orimligt stor negativ effekt på myndighetens möjlighet att bedriva en effektiv verksamhet och att hushålla med sina medel samt att det med stor sannolikhet leder till en ökad belastning på förvaltningsdomstolarna.” (Lunds universitets remissvar, sidan 1 av 7).

⁸⁰ Arne & Svensson (red.) (2015).

⁸¹ Olsson & Öjehag-Pettersson (2020); Olsson et al. (2021).

⁸² Bacchi (2009).

Ett annat exempel från samma remissinstans, som är representativt för attityder i det empiriska materialet och begreppet:

”Lunds universitet (LU) avstyrker att lagstifningen inom det icke direktivstyrda området regleras på samma sätt som övrig upphandling då det står i direkt motsats till den förenklingslag som riksdagen precis fattat beslut om.” (Lunds universitets remissvar, sidan 2 av 7).

Som illustreras av Lunds universitets skrivelser framgår det att aspekter i promemorian och lagändringsförslaget att vissa kritiska delar är ogenomtänkta, eller åtminstone inte tillräckligt genomtänkta. De offentliga organisationernas remissvar antyder i många fall på det universella i det specifika som Lunds universitet uttrycker i utdraget. Ett annat exempel som synliggör denna ogenomtänktethet finns att läsa i Region Stockholms remissvar. Regionen uttrycker sig på följande sätt och signalerar med andra ord samma budskap vad gäller promemorians och lagändringsförslagets ogenomtänktethet:

”Enligt Region Stockholm uppfattning hade det varit önskvärt att en genomlysning först hade genomförts beträffande hur och i vilken omfattning hållbarhetskrav ställs av upphandlande myndigheter idag. En sådan kartläggning hade möjliggjort en mer distinkt och träffsäker lagteknisk utformning samt möjliggjort för Upphandlingsmyndigheten att utveckla mer anpassade stödjande insatser. Promemorians förslag säkerställer inte att det kommer att ställas mer långgående krav vid offentlig upphandling framöver och det föreligger därmed risk för att lagstifningens ändamål inte kommer att uppnås.”
(Region Stockholms remissvar, sidan 3 av 6).

4.3.2. Kostnadsökningar samt brist på resurser och kompetens som ”problem”

Den andra dominerande representationen av ”problemet” är kostnadsökningar samt bristen på resurser och kompetens. Om pengar och eller management försvinner ur världen, så försvinner också hållbar utveckling och dess konsekvenser ur världen. Nästan så framstår det vid läsningen av de offentliga organisationernas remissvar. Problemen med hållbarhet förefaller stå i paritet med och proportion till hur mycket pengar som står till förfogande. Finns det inga pengar, så finns det heller inga hållbarhetsproblem och därmed inte några bekymmer med hållbarhet. Hakuna matata.

Finns det mycket pengar, finns det plötsligt många hållbarhetsproblem att ta tag i. Hållbar utveckling existerar och sker (diskursivt) inom ramen för organisatorisk resurshantering. Det pratas som om problem med hållbar utveckling finns och är ett problem, men om pengar inte tillskjuts är den centrala tendensen i det empiriska materialet att ingenting göras åt den ohållbara utvecklingen. Offentliga organisationer förefaller vara som godisautomater som

man kan skåda inne på ett gym eller i vänthallen på akutmottagning på ett sjukhus: stoppas inte pengar in i automaten, kommer inget hållbarhetsgodis ut ur maskinen. Vill man ha produkten får man betala pengarna, annars blir det inget av det goda. Detta kan sägas representera en delmängd av den dominerande representationen av ”problemet” som inte sällan implicit eller explicit kommer till uttryck i de offentliga organisationernas remissvar, särskilt gällande mindre kommuner, myndigheter eller enheter med svårare förutsättningar och förhållanden när det kommer till offentlig upphandling.

Nedan utdrag från Göteborgs stads remissvar illustreras detta argumentet, vilket uppfattas som ett förgivettaget förhållningssätt till hållbarhet och ett representativt karaktärsdrag på hur det kan formuleras och tankemönstermässigt liknas i remissvaren:

”Förvaltningen ser en tvetydighet i att det i promemorian så tydligt och på flera ställen poängteras att det inte kommer krävas speciellt mycket extra arbete eller resurser för en upphandlande myndighet eller enhet trots skärpningen från bör till skall. Förvaltningen instämmer med att beakta något eller att ta fram riktlinjer inte är särskilt resurskrävande, men det gör heller inte mycket skillnad. Att däremot att arbeta utifrån ”beaktanden” och framtagna riktlinjer kan göra skillnad, men det kräver också resurser.

Förvaltningen menar att det finns en stor risk att mindre upphandlande myndigheter och enheter, som inte redan har resurser att arbeta med olika hållbarhetskrav i upphandlingar, väljer att tolka formuleringarna ”beakta” och ”när det är relevant” på ett sådant sätt att lagförslaget inte gör någon skillnad i praktiken.” (Göteborgs stads remissvar, sida 4 av 5).

Detta utdrag ur remissvaret representerar en underliggande anda av hur de offentliga organisationerna generellt förhåller sig till och resonerar om hållbarhetsperspektivet. Är resurserna knappa, kompetensen bristande och stödet otillräckligt riskerar hållbar utveckling bli en nedprioriterad fråga i sammanhanget. Åtminstone är det en del av hur det framställs i de remissvar som har granskats. Ytterligare ett citat, om än lite längre, får illustrera argumentet och den dominerande representationen brist på kompetens, resurser samt kostnadsökningar som ”problem”:

”Enligt promemorian bedöms förslagen medföra endast marginellt ökade kostnader för upphandlande myndigheter.

Migrationsverket delar inte promemorians uppfattning i den delen. Förslaget kommer att medföra ökande kostnader för de upphandlande myndigheterna, inte endast initialt i samband med framtagande av riktlinjer utan permanent.

Det kontinuerliga arbete som kommer att krävas för att leva upp till skärpningarna enligt promemorians förslag, är både kompetens- och resurskrävande. Det handlar inte enbart om sakkunskap inom respektive hållbarhetsfråga/utpekade samhällsintresse, och kompetens att i upphandlingsarbetet ställa relevanta, transparenta, likabehandlande och inte minst proportionella krav på leverantörer och upphandlingsföremål. Det handlar i lika hög grad, om inte högre, om resurser och kompetens att följa upp efterlevnaden av ställda krav hos leverantörerna och deras underleverantörer, samt vidta tillräckligt

effektiva och rättssäkra åtgärder i de fall leverantörerna inte lever upp till kraven. Ställda krav som inte följs upp kan medföra att den upphandlande myndigheten frånfäller de grundläggande upphandlingsrättsliga principen om likabehandling och transparens under hela avtalstiden. För Migrationsverket, som anskaffar varor tjänster och byggtreprenader inom ett mycket brett spektrum, kan det komma att krävas permanenta resursförstärkningar i upphandlings- och inköpsorganisationen för att kunna leva upp till den föreslagna lagstifningen. Det gäller inte minst vad avser kravet på att i samtliga upphandlingar beakta klimatet. Migrationsverket kan konstatera att varje krav som ställs i en upphandling som går utöver ren standard för den aktuella varan, tjänsten eller byggtreprenaden bidrar till högre anbudspriser i någon omfattning och ser därför en betydande risk att förslaget kommer att öka upphandlande myndigheters inköpskostnader.” (Migrationsverkets remissvar, sida 2 av 3).

Ovanstående utsnitt ur Migrationsverkets remissvar fångar väl den gemensamma nämnaren och karaktärsdragen av en av de dominerande representationerna av ”problemen” i de sammanställda offentliga organisationernas remissvar. Gällande bristen på kompetens framhålls den också på ett talande sätt i Upphandlingsmyndighetens remissvar:

”Det är vår uppfattning att lagändringen bidrar till att förtydliga vilka förväntningar lagstiftaren har på de upphandlande organisationerna vad gäller att beakta samhällsintressen vid offentlig upphandling. Vi tror dock inte att det är den skärpta regleringen som kommer att medföra önskvärd samhällsförändring utan andra faktorer, såsom tillgången på kunskap och kompetens som möjliggör en effektiv användning av upphandling som samhällspolitiskt styrmedel.”

(Upphandlingsmyndighetens remissvar, sida 1–2 av 11).

4.3.3. Behov av stöd och vägledning som ”problem”

Den tredje dominerande representationen av ”problem” i de offentliga organisationernas remissvar på promemorian, och som är nära besläktad med brist på kompetens, resurser och ökade kostnader, är behovet av stöd och vägledning från Upphandlingsmyndigheten. Detta gällande olika aspekter och avseenden, både vad gäller för att kunna implementera och efterleva lagändringsförslagets men också över lag även i dag där många offentliga organisationer anser att stödet är behövligt men otillräckligt. Det nämns till och med att offentligt upphandlande aktörer riskerar att avstå från att kravställa vissa saker om inte Upphandlingsmyndighetens stödverktyg är enkla, användarvänliga och lätta att ta till sig.

Ett centralt problematik som lyfts av flertalet offentliga remissinstanser är om offentliga upphandlare kravställer på allt för olika sätt. Man efterfrågar enhetlighet gentemot leverantörsmarknaden för att till exempel inte riskera olikabehandling och diskriminering enligt de grundläggande upphandlingsprinciperna. Stöd och framför allt vägledning efterfrågas då från Upphandlingsmyndigheten i syfte att kunna undvika det senare. Vissa går till och med så långt att de öppet gällande ”problemet” behov av stöd och vägledning

deklarerar att lagändringsförslaget inte kommer kunna implementeras och efterlevas om inte fortsatt och intensifiering av stöd och vägledning sker från Upphandlingsmyndigheten, i kombination med behovet av ökade resurser till följd av om lagändringsförslaget skulle bli verklighet. Nedan följer tre utdrag som representerar det ”problem” som representeras i form av det jag kallar behov av stöd och vägledning:

”Vidare är det även viktigt att upphandlande myndigheter får fortsatt stöd av Upphandlingsmyndigheten gällande att hitta lämpliga kravnivåer och villkor kopplade till de olika samhällsintressena samt att Upphandlingsmyndigheten utformar verktyg som upphandlande myndigheter kan använda vid uppföljning av samhällsintressena.” (Malmö kommun, sida 1 av 2).

”Många mindre kommuner har dock begränsade resurser och kompetens att beakta ett hållbarhetsperspektiv vid upphandling. Det är därför viktigt att befintliga vägledningar och hållbarhetskriterier hos exempelvis Upphandlingsmyndigheten fortsätter att utvecklas och uppdateras så att stöd för kravställningen finns att tillgå. (Järfälla kommuns remissvar, sida 1).

”Region Blekinge anser att det är viktigt att det finns väl utvecklade stöd för upphandlande myndigheter för att kunna göra bedömningen när det är relevant att beakta de samhällsintressena vid specifika upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten behöver därför ta fram en vägledning för att stötta de upphandlande myndigheterna i det arbetet.” (Region Blekinges remissvars, sida 3 av 4).

4.3.4. Avsaknad av effektivitetsmaximerings- och managementtänk som ”problem”

Den fjärde dominerande representationen av ”problem” i de offentliga organisationernas remissvar på regeringens lagändringsförslag i promemorian är det jag kategoriserar som och kallar för avsaknad av effektivitetsmaximerings- och managementtänk. Med managementtänk menas här, i avsaknad av ett bättre begrepp som fångar det fenomen som här försöker förklaras, hur man hanterar och organiserar resurser med hög effektivitet i åtanke. Ett nära begrepp till hands i detta sammanhang är ett rationellt och proportionalitetsfokuserat cost-benefit-tänk mellan de ekonomiska resurser som sätts in och de hållbarhetsnyttor som kommer ut. Denna paradoxala tudelning och samtidigt sammansmältning av kategorierna avsaknad av effektivitetsmaximeringstänk och managementtänk hålls isär eftersom observationerna i det empiriska materialet bäst representeras på det sättet efter en grov sortering och noggrann reducering av samtliga representerade ”problem”.⁸³ För att illustrera dessa två kategorier som konstruerats här ges ett första exempel från de offentliga organisationernas remissvar:

”Transportstyrelsen noterar att promemorian innefattar en mycket översiktlig bedömning av förslagets kostnadseffekter för de myndigheter som ska tillämpa det förändrade regelverket. Det hade dock varit rimligt att också tillfoga en bedömning av

⁸³ Arne & Svensson (2015).

hur förslaget och dess kostnader för myndigheter i form av ökad administration och sannolika prispåslag förhåller sig till den klimatnytta som förväntas uppstå. En sådan samhällsekonomisk bedömning kunde bidra till att besvara på vilket sätt samhällsresurser kunde användas mest effektivt för att bidra till klimatnytta och till att valet av klimatinsatser har så hög verkningsgrad som möjligt.” (Transportstyrelsens remissvar, sidan 2 av 2).

Denna typ av karaktärsdrag och förhållningssätt framkommer i materialet i olika former och sammanhang. Det kan till exempel handla om en protest mot lagändringsförslaget eftersom till exempel en myndighet bedömer att den inte kan prioritera och organisera sina resurser på det mest effektiva sättet om lagändringsförslaget skulle gå igenom riksdagen. Andra exempel som tittar upp i remissvaren är att förslaget riskerar öka byråkratin för myndigheten, att regeringen uppfattas detaljstyra myndigheten via lagtexten och till följd av det begränsar myndighetens handlingsutrymme att internt nyttja sina resurser och möjligheter på det sätt den finner bäst och mest effektivt. Andra uttryck är att man bör lägga pengar där de gör mest nytta, att nationell centralisering och samordning borde ske till en central myndighet (Upphandlingsmyndigheten) för ökad effektivitet och minskad resursförbrukning på myndigheterna samt att till exempel all uppföljning av kravställningar på leverantörer bör outsourcas till en extern ny myndighet eller till redan existerande expertmyndigheter som till exempel Tillsynsmyndigheten. Detta eftersom dessa expertmyndigheter redan besitter kompetens (som tidigare redovisats är en bristvara) och befogenheter att genomföra vissa saker som inte vanliga tjänstemän på upphandlande myndigheter och enheter får eller har kompetens att göra. Även perspektiv som att inte jobba systematiskt, strategiskt och långsiktigt med offentlig upphandling kännetecknar dessa två kategorier. Ytterligare ett exempel på denna dominerande representation av ”problemet” kan observeras i Socialstyrelsens och Arbetsförmedlingens remissvar:

”Socialstyrelsen instämmer i att det krävs att upphandlande myndigheter arbetar strategiskt och långsiktigt med fokus på måluppfyllelse och samhällsnytta för att den formella skyldigheten att beakta de aktuella samhällsintressena ska få maximal effekt.” (Socialstyrelsens remissvar, sidan 2 av 3).

”Vår bedömning är att det är av stort värde att fokusera på att ställa klimatrelaterade krav när det är relevant för den aktuella varan eller tjänsten, och där det finns stora miljövinster. Därigenom kan myndigheter fokusera på de mest klimatpåverkande inköpskategorierna.” (Arbetsförmedlingens remissvar, sidan 3 av 4).

4.3.6. Att störa, försvåra eller hindra marknaden som ”problem”

Den femte och sista dominerande representationen av ”problem” i de offentliga organisationernas remissvar på regeringens lagändringsförslag i promemorian är att störa, försvåra eller hindra marknaden. Marknaden och dess leverantörer (särskilt små till medelstora företag) ses som heliga kor som i princip ska hjälpas och avvaras alla former av intrång eller begränsningar. Men det är inte nog. Den ska också prioriteras vid kravställningar

och ”betjänas” av Upphandlingsmyndigheten. Detta eftersom marknaden förväntas vara motorn för och medlet varigenom hållbar utveckling ska/bäst kan uppstå. Detta genom fri och sund konkurrens där leverantörsmarknadskrafterna idealistiskt förväntas lösa hållbarhetsutmaningar genom innovation, investeringar och ny teknik om den bara stimuleras och klias rätt genom att ges rätt förutsättningar. Tanken är då att leverantörer, genom ökad efterfrågan, producerar mer hållbara varor, produkter och tjänster som ses vara vägen framåt för hållbar utveckling inom hållbar offentlig upphandling. Det talas också i underförstådda termer på vissa håll att marknaden inte löser utmaningar med hållbar utveckling till stor de eftersom staten brister i sin styrning bland annat genom dagens svagt utformade LOU ur hållbarhetssynpunkt. Ett exempel som illustrerar denna dominerande representation av att det är ett ”problem” att störa, försvåra eller hindra marknaden är Region Stockholms och bland annat Konkurrensverkets remissvar:

”Enligt Region Stockholms uppfattning finns det vid upphandling av varor och tjänster många gånger ett begränsat utbud av mer hållbart producerade/utformade alternativ. Den föreslagna lagändringen ger ett viktigt signalvärde till marknaden att svenska upphandlande myndigheter och enheter kommer att efterfråga mer hållbart producerade varor och tjänster, samt kommer lägga större tyngd på perspektiv vid utvärdering av upphandlingar. Det kan innebära att utbudet av hållbart producerade/utformade varor och tjänster kommer att öka, samt att den ökade konkurrensen på området kan leda till en mer optimerad kostnadsbild på sikt.” (Region Stockholms remissvar, sidan 3 av 6).

”Hållbar utveckling, såväl ekologisk som social och ekonomisk, är nödvändigt. Effektiv konkurrens bidrar till att öka takten i omställningen till ett hållbart samhälle. Köpmarkten i den offentliga upphandlingen kan användas till att stimulera samhällsomställningen. Med väl utformade krav på varor och tjänster kan åtgärder inom ramen för regelverken för offentlig upphandling utgöra en stark drivkraft för hållbar utveckling. Samtidigt är det viktigt att det inte ställs orimliga förväntningar på vad som kan åstadkommas inom ramen för en enskild offentlig upphandling.” (Konkurrensverkets remissvar, sidan 2 av 4).

4.4. Vilka antaganden bygger denna representation av ”problemen” på?

De antaganden som underbygger dessa fem dominerande representationer av “problemen” i de offentliga organisationernas remissvar på regerings lagändringsförslag i Finansdepartementets promemoria Ds 2021:31 – ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling” är enligt följande:

1) Den första dominerande representationen av ”problemet” – *lagändringsförslaget är ogenomtänkt som ”problem”*, bygger på antagandet att införande och implementering av lagändringsförslag måste bygga på utredda och klarlagda förhållanden på förhand. Det vill

säga, ett centralt antagande som underbygger denna representation av ”problemet” är att man måste veta saker innan man gör något. Lagförslag måste med andra ord byggas på faktabaserat underlag innan det remitteras ut till remissinstanser för synpunkter.

2) Den andra dominerande representationen av ”problemet” – *kostnadsökningar samt brist på resurser och kompetens som ”problemet”*, bygger på antagandet att det måste finnas kompetenta personer och tillräckligt med ekonomiska resurser för att kunna implementera och efterleva förslaget, om det skulle bli ny lagstiftning. Vidare antagande som underbygger denna representation av det dominerande ”problemet” är att om dessa resurser och kompetenser inte kommer på plats genom finansiering av statsmakterna, så kommer inte förslagen i promemorian att kunna genomföras.

3) Den tredje dominerande representationen av ”problemet” – *behov av stöd och vägledning som ”problemet”*, bygger på antagandet att Upphandlingsmyndigheten i större utsträckning förväntas stödja upphandlande myndigheter och enheter om lagändringsförslaget skulle bli lag. Ett annat antagande som underbygger denna dominerande representationen av ”problemet” är att Upphandlingsmyndigheten förväntas tillhandahålla pedagogiska och lättanvändbara verktyg för offentligt upphandlande aktörer samt att statsmakterna förväntas öka sin finansiering till offentligt upphandlande aktörer om det tillkommer nya arbetsuppgifter eller ny lagstiftning att ta hänsyn till och som kommer kosta resurser att implementera och efterfölja.

Den fjärde dominerande representationen av ”problemet” – *avsaknad av effektivitetsmaximerings- och managementtänk som ”problemet”*, bygger på antagandet att rationellt tänkande med resurser måste utgöra basen för allt som sker och görs. Åtgärder antas behöva underordnas rationalitet och proportionalitet, det vill säga ett cost-benefit-tänkande antas behöva utgöra grunden för allt tänkande och handlande. Vidare är ett antagande som underbygger denna dominerande representation av ”problemet” att de åtgärder som vidtas och de resurser som används måste stå i proportion till den nytta de ger.

Den femte och sista dominerande representationen av ”problemet” – *att störa, försvåra eller hindra marknaden som ”problemet”*, bygger på antagandet att den fria marknaden och den sunda konkurrensen på den i princip är högst prioriterad och överordnad nästintill alla eventuella intressekonflikter som kan uppstå med den. Antagandet som underbygger denna

dominerande representation av ”problemet” är att kapitalism och fortsatt ökad produktion är vägen framåt. Antagandet är att bara marknaden lämnas i fred och ges rätt förutsättningar så kommer hållbar utveckling att uppstå genom produktion av hållbara varor, produkter och tjänster som leverantörer på marknaden levererar via sina kontraktstilldelningar i offentlig upphandling.

4.5. Vilka effekter skapas av denna representation av “problemen”?

4.5.1. Reella effekter

Med utgångspunkt i den teoribildningen som grundar Carol Bacchis (2009) WPR-ansats, fokuseras här primärt de *diskursiva* effekter som konstitueras genom de offentliga organisationernas dominerande representationer av ”problemen”. Dock, i enlighet med uppsatsens deklarerade delsyfte, undersöks här också vilka *reella* effekter⁸⁴ dessa dominerande representationer av ”problem” har fått på med hänsyn till den föregående regeringens lagrådsremiss, vilken publicerades den 16 juni år 2022. Här testas WPR-ansatsens grundläggande teoretiska utgångspunkter empiriskt för att se huruvida de offentliga remissinstanserna har haft en *reell* och *konkret* effekt på regeringens styrning genom lagtextformulering i 4 kapitlet 3 § LOU. Med andra ord möts här teori och praktik för att undersöka huruvida de offentliga remissinstansernas policyförslag, inbäddade i remissvaren som synpunkter till regeringens policyförslag, har gett någon reell effekt på det beslut regeringen har fattat i frågan som offentliga organisationer har svarat på remiss till och som jag i föregående avsnitt analyserat.

Vid genomläsning av lagrådsremissen framkommer den en mindre förändring som inte påverkar det huvudsakliga lagtextförslaget i 4 kapitlet 3 § LOU. Det huvudsakliga förslaget genom de skrivningar om beaktande av vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling ligger alltså fast trots kritik och påverkansförsök från remissinstanserna, även de som inte inkluderats som offentliga organisationer i den här uppsatsen.

Så här lyder 4 kapitlet 3 § i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) i dag:

⁸⁴ Bacchi (2009).

4 kap. 3 §: ”En upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.”

Så här skrevs den föreslagna lagändringsskrivningen ut till 4 kapitlet 3 § LOU i Finansdepartementets utskickade promemoria till remissinstanserna:

4 kap. 3 §: ”En upphandlande myndighet ska beakta klimatet vid offentlig upphandling. Myndigheten ska även beakta miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte. En upphandlande myndighet ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.”

Slutligen ser lydelsen i stället ut enligt följande i lagrådsremissen den 16 juni år 2022:

4 kap. 3 §: ”En upphandlande myndighet ska beakta klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter om upphandlingens art motiverat det. Myndigheten ska besluta om riktlinjer för hur dessa intressen ska beaktas.”

Det som alltså har förändrats i själva paragrafen i lagtexten är att skrivningen ...”när det är relevant med hänsyn till upphandlingens syfte”, som har ändrats tillbaka till sin ursprungliga skrivelse: ”om upphandlingens art motiverar detta”, samt att skrivelsen om klimatet har lagts tillbaka bland de andra samhällsintressena efter kritik från remissrundan. I övrigt är den föreslagna lagändringsparagrafen sig lik efter att den fått utstå synpunkter, kritik och remissinstansernas policyförslag (remissvar).

Detta visar på att de *reella* effekterna av hur offentliga, tillsammans med övriga remissinstanserna, representerar ”problem” med Finansdepartementets utskickade promemoria innehållande lagändringsförslag, kan sägas ha haft inflytande på regeringens sätt att omformulera lagtexten, om än att det inte har skapats några betydande effekter i praktiken.

4.5.2. Diskursiva effekter

De *diskursiva* effekterna⁸⁵ som de offentliga organisationernas representation av ”problemen” kan dock argumenteras ha mer betydande effekter sett utifrån bredare perspektiv utanför 4 kapitlet 3 § LOU. Om man börjar med den första dominerande representationen av ”problemet” – *lagändringsförslaget är ogenomtänkt som ”problem”*, kan sägas att den underblåser en diskurs och upprätthåller en ordning som kräver att lagändringsförslag från politiska beslutsfattare ska vara underbyggda med fakta. Detta genom till exempel utredningar för att få fram underlag om sakförhållanden som senare kan ligga till grund för lagstiftande

⁸⁵ Bacchi (2009)

politikens beslutsfattande. Detta snarare än att rena politiska viljor, visioner och känslor får bestämma och styra samhällsordningen. Detta cementerar en ordning där sanning och fakta är viktiga värden när det kommer till policyförslag som ska klubbas igenom Sveriges riksdag.

Den andra dominerande representationen av ”problemet” - *kostnadsökningar samt brist på resurser och kompetens som ”problemet”*, bidrar till det jag väljer att kalla ”resursifiera” arbete med hållbar utveckling inom ramen för hållbar offentlig upphandling. Allting ses genom linsen av resurser, främst i form av ekonomiska sådana, men också i termer av kompetenser och andra resurser. Detta bidrar till en så kallad resurshanteringsdiskurs (management-diskurs) som lägger grunden för hur vi förstår och förhåller oss till hållbar utveckling inom hållbar offentlig upphandling. Allt arbete och det sätt varpå vi kan tänka om hållbar utveckling låses in inom ramen för hantering av resurser, trots att det finns helt andra synsätt på hur man kan ta sig an, tänka om och handla för en hållbar utveckling. Till exempel går det bara att sluta köpa in varor och tjänster som en hållbarhetsåtgärd, i stället för att tänka i termer av att producera oss fram till en hållbar utveckling genom mer varor och tjänster i syfte att tillfredsställa och stimulera företagande aktörer på marknaden. Denna diskurs skapar utträngningseffekter där jag argumenterar för att vi knappast på ett legitimt och socialt accepterat sätt, i praktiken, kan fransäga oss resurshanteringssynsättet i syfte att anlägga och prioritera andra politiska eller ideologiska förhållningssätt som bryter mot detta.

Den tredje dominerande representationen av ”problemet” – *behov av stöd och vägledning som ”problemet”*, gör att upphandlande myndigheter och enheter förgivettaget ser och institutionaliserar Upphandlingsmyndigheten som en central och naturlig upphandlingsaktör för stöd och vägledning vid offentligt upphandlingsarbete. Myndigheten blir, enligt synsättet i WPR-fråga 5, cementerad som en självklar del av och nav i ett upphandlingssystem som främjar en fri marknad och därmed stänger ute andra ideologiska och politiska synsätt och förståelser av vad samhället hade kunnat vara.

Den fjärde dominerande representationen av ”problemet” – *avsaknad av effektivitetsmaximerings- och managementtänk som ”problemet”*, hänger samman med den första i det jag benämnde som ”resursifiering” av hållbarhetsdiskursen inom offentlig upphandling. Rationalitet, särskilt med ekonomiska resurser, sätts i förgrunden och likaså här tränger ut andra potentiella synsätt på och förhållningssätt till förståelse för arbete med hållbarhet för en ökad hållbar utveckling.

Den femte och sista dominerande representationen av ”problemet” – *att störa, försvåra eller hindra marknaden som ”problemet”*, hänger också samman med de ovanstående konstruerade kategorierna. De är som släktingar med varandra och där resurser, kostnader, effektivitetsmaximering, managementtänk och kompetens, i kombination med marknadstänkande och marknadsfrämjande, skapar en gemensam större diskurs som liknar den av privat företagande på en fri marknad, men diskursmässigt och arbetsmässigt inlåst i den offentliga förvaltningen och den offentliga upphandlingen. Det kan sägas motsvara, tangera eller likna det många i folkmun kallar för ”New Public Management” (NPM), trots att NPM kan betyda och inbegripa många olika saker. Inte desto mindre är det inte orimligt att påstå att dessa kategorier bidrar kommer från och bidrar till en NPM-inspirerad diskursiv praktik där begrepp som prestationsmätning, målstyrning med mera inte står långt ifrån dessa framtagna kategorier.

Med andra ord skapas effekten att NPM-diskursiva praktiker upprätthålls och legitimeras genom dessa sätt att representera ”problem” i de offentliga organisationernas remissvar. Offentliga organisationer är i allra högsta grad med och bidrar till en ordning som konceptualiserar, organiserar och representerar hållbar utveckling i termer av och i det stora hela inlåst i NPM-diskursiva föreställningar av hållbarhetsarbete.

5. Avslutande diskussion och slutsats

Den här uppsatsen analyserar offentliga organisationers remissvar för att se hur dessa representeras ”problem” i sina svar på promemorian Ds 2021:31 – ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling”. Syftet med uppsatsen är bidra till en fördjupad kunskap om svensk offentlig förvaltning genom hållbar offentlig upphandling. Detta görs genom att studera offentliga organisationers sätt att representera ”problem” i sina remissvar på den föregående regeringens lagändringsförslag till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Ett delsyfte är att också empiriskt testa Carol Bacchis (2009) WPR-ansats mot praktiken för att se hur de inneboende teoretiska föresatserna i metodteorin står sig mot verkligheten i detta färska och vardagsnära fall.

Forskningsfrågans olika delar har på djupet under uppsatsens gång besvarats med hjälp av olika rubriksättningar. För att finna svaret på forskningsfrågan och uppsatsens delsyfte, följ rubrikerna i tidigare avsnitt. I detta avslutande kapitel diskuteras ägnas i stället utrymmet för

att relatera uppsatsens forskningsresultat till tidigare forskning som den här uppsatsen drar inspiration av och bygger vidare på,⁸⁶ men för syftena att bidra till ämnesområdet och forskningsfältet offentlig förvaltning genom att empiriskt studera offentliga organisationer i syfte att bidra till fördjupad förståelse för svensk offentlig sektor och förvaltning i realtid.

Denna uppsats är i huvudsak ett empiriskt bidrag till forskningslitteraturen. Flera resultat i denna uppsats har visat sig överensstämma med och kunnat bekräfta tidigare forskning om hållbar offentlig upphandling.⁸⁷ I stället för att till exempel anlägga ett synsätt där man bör minska sin produktion och konsumtion, främjas i stället ett annat och specifikt synsätt där man förväntas ”producera” sig ut ur ohållbarhet. Detta genom en slags ”resursifiering” av synsättet på en hållbar utveckling, där marknaden förgivettaget förväntas lösa hållbarhetsutmaningar genom en stark konkurrens på leverantörsmarknaden. På så sätt förväntas innovation och ny teknologi framträda och leda samhället mot ökad hållbarhet med nya fler produkter, varor och tjänster som är hållbart producerade och hållbarhetsanpassade. Även denna diskursiva effekt som skapas och upprätthålls genom representationerna av ”problem” som offentliga organisationer bidrar till, återfinns i tidigare forskning om hållbar offentlig upphandling.⁸⁸ Denna forskning benämner detta som ”produktionsperspektivet” på hållbarhet, till skillnad från ”konsumtionsperspektivet” som lägger sitt fokus på andra saker och synsätt.⁸⁹

En stor del av det empiriska materialet som används i den här uppsatsen bekräftar och stämmer överens med dessa forskares begrepp centrala begreppsanvändningar.⁹⁰ De utstakade dominerande representationernas av ”problemen”, men också övriga representationer av ”problem” som inte varit lika framträdande och återkommande, präglas av och reflekterar denna forsknings resonemang och argument. Detta på så sätt att även i den här uppsatsens studerade empiriska material framkommer att så kallade NPM-diskursiva praktiker konstruerar och begränsar hur man ser på, förstår och arbetar med hållbar utveckling genom hållbar offentlig upphandling.⁹¹ Den tidigare forskningen säger påstå att hållbarhet som

⁸⁶ Olsson & Öjehag-Pettersson (2020); Olsson et al. (2021).

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

begrepp konstrueras genom NPM-praktiker,⁹² vilket har en slående likhet med de konstruerade kategorier som tagits fram efter noggrann sortering av väldigt många representationer av ”problem” i de offentliga organisationernas remissvar. Vidare bekräftas även i denna uppsatsen kategorin ”*market environmentalism*” som också nämns i dessa forskares artiklar.⁹³ Även det som benämns som ”*technical design flaws*”⁹⁴ bekräftas tydligt i den här uppsatsens analyserade remissvar, det vill säga att hållbar utveckling bäst och förgivettaget löses genom att göra mindre justeringar, tekniska ändringar i utformningen av upphandlingssystemet, i syfte skapa bästa förutsättningarna för marknadsleverantörerna att genom produktion och innovation lösa hållbarhetsfrågan genom offentlig upphandling. Även kommodifiering⁹⁵ av hållbar utveckling är ett synsätt och förhållningssätt som förekommer ofta i de analyserade remissvaren.

Avslutningsvis kan sägas att på samma sätt som man inom ekonomilitteratur säger att verksamheter kan ”ekonomifieras”, så kan man utifrån resultaten från den här uppsatsen i stället tänka på ett liknande sätt fast där hållbar utveckling har ”resursifierats”. Hållbarhet ses genom linsen av termer närbesläktade med organisatorisk management och effektiv resurshantering. Detta kan ses som ett komplement eller en slags bidragande synonym till kommodifiering av hållbarhet.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

Bilaga 1 – 102 remissinstanser

Ds 2021:31 - ”En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling”

Remissinstanser

- 1 Adda
- 2 Affärsverket svenska kraftnät
- 3 Almega
- 4 Alvesta kommun
- 5 Arbetsförmedlingen
- 6 Arbetsgivarverket
- 7 Arbetsmiljöverket
- 8 Arjeplogs kommun
- 9 Axfoundation
- 10 Båstads kommun
- 11 Cradlenet
- 12 Domstolsverket
- 13 Ekerö kommun
- 14 Ekologiska Lantbrukarna
- 15 Falkenbergs kommun
- 16 Famna
- 17 Fairtrade Sverige
- 18 Folkhälsomyndigheten
- 19 Företagarna
- 20 Förvaltningsrätten i Karlstad
- 21 Förvaltningsrätten i Malmö
- 22 Gävle kommun

- 23 Göteborgs kommun
- 24 Högskolan Dalarna
- 25 Jämställdhetsmyndigheten
- 26 Järfälla kommun
- 27 Kammarkollegiet
- 28 Kammarrätten i Sundsvall
- 29 Karlshamn kommun
- 30 Kemikalieinspektionen
- 31 Kommerskollegium
- 32 Konkurrensverket
- 33 Konstnärernas Riksorganisation
- 34 Kriminalvården
- 35 Landsorganisationen i Sverige
- 36 Lantbrukarnas riksförbund
- 37 Laxå kommun
- 38 Linköpings kommun
- 39 Livsmedelsarbetarförbundet
- 40 Livsmedelsföretagen
- 41 Livsmedelsverket
- 42 Luftfartsverket
- 43 Luleå tekniska universitet
- 44 Lunds universitet
- 45 Läkemedelsverket
- 46 Länsstyrelsen i Blekinge län
- 47 Länsstyrelsen i Gotlands län
- 48 Länsstyrelsen i Västernorrlands län
- 49 Malmö kommun
- 50 Migrationsverket
- 51 Miljömärkning Sverige AB (MISAB)
- 52 Mora kommun
- 53 Mullsjö kommun

54 Myndigheten för delaktighet
55 Mörbylånga kommun
56 Nacka kommun
57 Naturskyddsföreningen
58 Naturvårdsverket
59 Osby kommun
60 Oxfam Sverige
61 Pajala kommun
62 Region Blekinge
63 Region Halland
64 Region Stockholm
65 Region Västernorrland
66 Region Örebro län
67 Sala kommun
68 Sjöfartsverket
69 Socialstyrelsen
70 Statens energimyndighet
71 Statens fastighetsverk
72 Statens jordbruksverk
73 Statens servicecenter
74 Statskontoret
75 Stiftelsen för Strategisk Forskning (SFF)
76 Storumans kommun
77 Strömsunds kommun
78 Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)
79 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA)
80 Svensk Dagligvaruhandel
81 Svensk Fågel
82 Svenskt Kött
83 Svenskt Näringsliv
84 Sveriges akademikers centralorganisation

- 85 Sveriges byggindustrier
- 86 Sveriges kommun och regioner
- 87 Sveriges lantbruksuniversitet
- 88 Sveriges standardiseringsförbund
- 89 Teknikföretagen
- 90 Tidaholms kommun
- 91 Tjänstemännens centralorganisation
- 92 Trafikverket
- 93 Transportstyrelsen
- 94 Uddevalla kommun
- 95 Upphandlingsmyndigheten
- 96 Umeå kommun
- 97 Vårdföretagarna
- 98 Vänersborgs kommun
- 99 Åre kommun
- 100 Ängelholms kommun
- 101 Örebro kommun
- 102 Örnsköldsviks kommun

”I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.”

Bilaga 2 – 75 offentliga organisationer som remissinstanser

2 Affärsverket svenska kraftnät

4 Alvesta kommun

5 Arbetsförmedlingen

6 Arbetsgivarverket

7 Arbetsmiljöverket

8 Arjeplogs kommun

10 Båstads kommun

12 Domstolsverket

13 Ekerö kommun

15 Falkenbergs kommun

18 Folkhälsomyndigheten

20 Förvaltningsrätten i Karlstad

21 Förvaltningsrätten i Malmö

22 Gävle kommun

23 Göteborgs kommun

24 Högskolan Dalarna

25 Jämställdhetsmyndigheten

26 Järfälla kommun

27 Kammarkollegiet

28 Kammarrätten i Sundsvall

29 Karlshamn kommun

30 Kemikalieinspektionen

31 Kommerskollegium

32 Konkurrensverket

34 Kriminalvården

37 Laxå kommun

38 Linköpings kommun
41 Livsmedelsverket
42 Luftfartsverket
43 Luleå tekniska universitet
44 Lunds universitet
45 Läkemedelsverket
46 Länsstyrelsen i Blekinge län
47 Länsstyrelsen i Gotlands län
48 Länsstyrelsen i Västernorrlands län
49 Malmö kommun
50 Migrationsverket
51 Miljömärkning Sverige AB (MISAB)
52 Mora kommun
53 Mullsjö kommun
54 Myndigheten för delaktighet
55 Mörbylånga kommun
56 Nacka kommun
58 Naturvårdsverket
59 Osby kommun
61 Pajala kommun
62 Region Blekinge
63 Region Halland
64 Region Stockholm
65 Region Västernorrland
66 Region Örebro län
67 Sala kommun
68 Sjöfartsverket
69 Socialstyrelsen
70 Statens energimyndighet
71 Statens fastighetsverk
72 Statens jordbruksverk

- 73 Statens servicecenter
- 74 Statskontoret
- 76 Storumans kommun
- 77 Strömsunds kommun
- 78 Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)
- 79 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA)
- 87 Sveriges lantbruksuniversitet
- 90 Tidaholms kommun
- 92 Trafikverket
- 93 Transportstyrelsen
- 94 Uddevalla kommun
- 95 Upphandlingsmyndigheten
- 96 Umeå kommun
- 98 Vänersborgs kommun
- 99 Åre kommun
- 100 Ängelholms kommun
- 101 Örebro kommun
- 102 Örnsköldsviks kommun

Bilaga 3 – 30 bortfall av remissvar från offentliga organisationer

- 4 Alvesta kommun (ej svarat)
- 7 Arbetsmiljöverket (har inga synpunkter på promemorian)
- 10 Båstads kommun (ej svarat)
- 21 Förvaltningsrätten i Malmö (inget att erinra mot de förslag som lämnas i promemorian)
- 22 Gävle kommun (meddelar att de inte lämnar något remissvar på promemorian)
- 24 Högskolan Dalarna (ej svarat)
- 29 Karlshamn kommun (ej svarat)
- 37 Laxå kommun (ej svarat)
- 38 Linköpings kommun (ej svarat)
- 43 Luleå tekniska universitet (tillstryker förslaget i sin helhet men utan motivering)
- 45 Läke medelsverket (instämmer i förslaget till ändringarna i LOU men utan motivering)
- 47 Länsstyrelsen i Gotlands län (har inte några synpunkter att redovisa)
- 52 Mora kommun (ej svarat)
- 53 Mullsjö kommun (ej svarat)
- 55 Mörbylånga kommun (ej svarat)
- 56 Nacka kommun (ej svarat)
- 59 Osby kommun (ej svarat)
- 63 Region Halland (har inget att erinra mot promemorian och avstår därför att yttra sig)
- 67 Sala kommun (ej svarat)
- 73 Statens servicecenter (tillstryker promemorians förslag men utan motivering)
- 74 Statskontoret (har inga synpunkter att redovisa avseende det remitterade underlaget)
- 76 Storumans kommun (ej svarat)
- 77 Strömsunds kommun (ej svarat)
- 78 Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) (har inga synpunkter)
- 79 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA) (har inga synpunkter)
- 90 Tidaholms kommun (ej svarat)

94 Uddevalla kommun (ej svarat)

96 Umeå kommun (ej svarat)

99 Åre kommun (ej svarat)

100 Ängelholms kommun (ej svarat)

Referenser

Adjei-Bamfo, Peter, Theophilus Maloreh-Nyamekye & Albert Ahenkan (2019). "The Role of E-government in Sustainable Public Procurement in Developing Countries: A Systematic Literature Review." *Resources, Conservation and Recycling* 142: 189-203.

Adjei-Bamfo, Peter & Theophilus Maloreh-Nyamekye. "The "baby Steps" in Mainstreaming Sustainable Public Procurement in Ghana: A "double-agency" Perspective." *Journal of Public Affairs* 19.1 (2019): E1902-N/a.

Ahrne, Göran & Svensson, Peter (red.) 2015. "Handbok i kvalitativa metoder." Liber AB. Stockholm.

Amann, Markus, Jens K. Roehrich, Michael Eßig & Christine Harland (2014). "Driving Sustainable Supply Chain Management in the Public Sector: The Importance of Public Procurement in the European Union." *Supply Chain Management* 19.3: 351-66.

Bacchi, C. 2009. "Analysing Policy: What's the Problem Represented to be?" Frenchs Forest, NSW: Pearson.

Bacchi, C. 2012a. "Introducing the 'What's the Problem Represented to be?' Approach." In "Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges", edited by A. Bletsas, and C. Beasley, 21–24. Adelaide: University of Adelaide Press.

Bacchi, C. 2012b. "Why Study Problematizations? Making Politics Visible." *Open Journal of Political Science* 2 (1): 1–8.

Bacchi, C., and S. Goodwin. 2016. "Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice." 1st ed. New York, NY: Palgrave Pivot.

Beluchi C. Nwanisobi & Inienger Chia Christopher (2020). "Definition of Public Administration: Various Scholars." *American International Journal of Business Management*, Volume 3, Issue 9, pp. 56-61.

Berg, Annukka, Katriina Alhola, Juha Peltomaa & Satu Tietari (2022). "Developing Together: The Finnish Way of Promoting Sustainable Public Procurement." *Journal of Public Procurement*.

Berglund, Kristoffer (2017). "Constructing sustainability. A problematizing inquiry into SDG12: Sustainable production and consumption patterns". Institutionen för Sociologi. Lunds universitet.

Bernal, Ramon, Leire San-Jose & Jose Luis Retolaza (2019). "Improvement Actions for a More Social and Sustainable Public Procurement: A Delphi Analysis." *Sustainability (Basel, Switzerland)* 11.15: 4069.

Bizarro, Sofia & Maria De Fátima Ferreira (2022). "Sustainable Public Procurement in Portugal: The Case of Two Public School Canteens." *Regional Science Policy & Practice* 14.3: 560-74.

Brammer, Stephen, and Walker, Helen (2011). "Sustainable Procurement in the Public Sector: An International Comparative Study." *International Journal of Operations & Production Management* 31.4: 452-76.

Bryman, Alan. (2008). "Samhällsvetenskapliga metoder." Liber AB. Malmö

Da Costa, Bruno B. F. & Ana Lúcia T. S. Da Motta (2019). "Key Factors Hindering Sustainable Procurement in the Brazilian Public Sector: A Delphi Study." *International Journal of Sustainable Development and Planning* 14.2: 152-71.

Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Towns & Wängnerud (2017). "Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad." Författarna och Wolters Kluwer Sverige AB.

Finansdepartementet. 2000, 4 februari. *Vad är hållbar utveckling?* Bilaga 7 till LU 1999/2000:

<https://www.regeringen.se/contentassets/3ab5d21a2c1d48068b80ac150b8daf3b/bilaga-7-vad-ar-hallbar-utveckling-kapitel-1-5>

Grandia, Jolien, and Dylan Voncken (2019). "Sustainable Public Procurement: The Impact of Ability, Motivation, and Opportunity on the Implementation of Different Types of Sustainable Public Procurement" *Sustainability* 11, no. 19: 5215

Grandia, J. & P.M. Kruyen (2020). "Assessing the Implementation of Sustainable Public Procurement Using Quantitative Text-analysis Tools: A Large-scale Analysis of Belgian Public Procurement Notices." *Journal of Purchasing and Supply Management* 26.4: 100627.

Hsueh, Lily, Stuart Bretschneider, Justin M Stritch & Nicole Darnall (2020). "Implementation of Sustainable Public Procurement in Local Governments: A Measurement Approach." *The International Journal of Public Sector Management* 33.6/7: pp. 697-712.

Jiménez, Javier Mendoza, Montserrat Hernández López & Susana Eva Franco Escobar (2019). "Sustainable Public Procurement: From Law to Practice." *Sustainability (Basel, Switzerland)* 11.22: 6388.

Lindblad, Fredrik (2019). "Barriers in the Public Procurement Process: Restricting Long-term Sustainable Construction of Wooden Buildings." *SCANDINAVIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION* 23.2: 13-32.

Lingegård, Sofia, Johanna Alkan Olsson, Anna Kadefors & Stefan Uppenberg (2021). "Sustainable Public Procurement in Large Infrastructure Projects — policy Implementation for Carbon Emission Reductions." *Sustainability (Basel, Switzerland)* 13.20: 11182.

Molin, Elvira, Michael Martin & Anna Björklund (2021). "Addressing Sustainability within Public Procurement of Food: A Systematic Literature Review." *Sustainability (Basel, Switzerland)* 13.23: 13395

Olsson, David & Öjehag-Pettersson, Andreas (2020). Buying a sustainable society: the case of public procurement in Sweden, *Local Environment*, 25:9, 681-696.

Olsson, David, Andreas Öjehag-Pettersson & Mikael Granberg. "Building a Sustainable Society: Construction, Public Procurement Policy and 'best Practice' in the European Union." *Sustainability (Basel, Switzerland)* 13.13 (2021).

Oruezabala, Gwenaëlle & Jean-Charles Rico (2012). "The Impact of Sustainable Public Procurement on Supplier Management — The Case of French Public Hospitals." *Industrial Marketing Management* 41.4: 573-80.

Pedersen, Kristian (2013). *Upphandlingens grunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*. Författaren och Jure Förlag AB, Stockholm.

Preuss, Lutz (2009). "Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government", *Supply Chain Management*, Vol. 14 No. 3, pp. 213-223.

Prier, E., Schwerin, E. & McCue, C. (2016). "Implementation of sustainable procurement practices and policies: A sorting framework." *Journal of Public Procurement*, 16(3), 312–346.

Regeringen. 2022, 29 september. *Remissinstanser*:

<https://www.regeringen.se/4ab015/contentassets/8897f8b44f8546adbfac105a73b3d16f/remissinstanser-en-skyldighet-att-beakta-vissa-samhallsintressen-vid-offentlig-upphandling.pdf>

Regeringen. 2022, 29 september. *En skyldighet att beakta vissa samhallsintressen vid offentlig upphandling*: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2022/06/en-skyldighet-att-beakta-vissa-samhallsintressen-vid-offentlig-upphandling/>

Regeringen, 15 december. *Agenda 2030. Mål 12. Hållbar konsumtion och produktion*:

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/agenda-2030-mal-12-hallbar-konsumtion-och-produktion/>

Sandor G. Lukacs de Pereny Martens & Gavin M. Schwarz (2022). "Examining Contemporary Australian Local Government Sustainable Procurement Practices: A National Study", *International Journal of Public Administration*.

Stoffel, Tim, Carol Cravero, Annamaria La Chimia & Geo Quinot (2019).

"Multidimensionality of Sustainable Public Procurement (SPP)-exploring Concepts and Effects in Sub-Saharan Africa and Europe." *Sustainability (Basel, Switzerland)* 11.22: 6352.

Sönnichsen, Sönnich Dahl, and Jesper Clement (2020). "Review of Green and Sustainable Public Procurement: Towards Circular Public Procurement." *Journal of Cleaner Production* 245: 118901.

Tom Christensen, Per Lægroid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik (2005).

Organisationsteori för offentlig sektor. Författarna och Liber AB.

Torres-pruñonosa, Jose, Miquel Angel Plaza-navas, Francisco Díez-martín & Albert Beltrancangrós (2021). "The Intellectual Structure of Social and Sustainable Public Procurement Research: A Co-citation Analysis." *Sustainability (Basel, Switzerland)* 13.2: 1-36.

Trevino-Lozano, Laura (2021). "Sustainable Public Procurement and Human Rights: Barriers to Deliver on Socially Sustainable Road Infrastructure Projects in Mexico." *Sustainability (Basel, Switzerland)* 13.17: 9605

Upphandlingsmyndigheten. 2022, 29 september. *Fortsatt ökat intresse för offentliga upphandlingar*: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik-som-utvecklar-den-offentliga-affaren/fortsatt-okat-intresse-for-offentliga-upphandlingar/>

Van Berkel, Jacco Robbert Jan & Fredo Schotanus (2021). "The Impact of “procurement with Impact”: Measuring the Short-term Effects of Sustainable Public Procurement Policy on the Environmental Friendliness of Tenders." *Journal of Public Procurement* 21.3.

Van Thiel, Sandra (2014). “Research Methods in Public Administration and Public Management.” Taylor & Francis Books.

Vluggen, Rob, Cees J Gelderman, Janjaap Semeijn & Marc Van Pelt (2019). "Sustainable Public Procurement - External Forces and Accountability." *Sustainability (Basel, Switzerland)* 11.20: 5696.

Walker, Helen & Stephen Brammer (2009). "Sustainable Procurement in the United Kingdom Public Sector." *Supply Chain Management* 14.2: 128-37.

Zhang, Mingshun, Li Zhang, and Meine Pieter Van Dijk (2022). "Managing Sustainable Public Procurement: A Nationwide Survey in China." *Sustainability (Basel, Switzerland)* 14.19: 11955.