

Hur rättfärdigar svenska kommuner hållbarhet i upphandlingar?

En kvalitativ intervjustudie om hur upphandlingsansvariga på svenska kommuner rättfärdigar hållbarhet i upphandlingar och vilka värdekonflikter som detta innebär.

Moa Nyström

Självständigt arbete i statsvetenskap, 30hp
Masterprogram i statsvetenskap med inriktning mot offentlig politik
och organisation
Höstterminen 2023
Handledare: Martin Qvist
Antal ord: 19 844



**Stockholms
universitet**

Abstract

The essay explores how Swedish municipalities justify sustainability in public procurement amid unclear legislation and strong local administration. This is done with the twofold aim of partly describing how justifications of sustainability is made and partly to describe the key value conflicts that can be found within the justifications. The study relies on interviews at eight different municipalities, done with people that play a central role for a sustainable procurement at their municipality. Applying Richard Craven's theoretical framework for decision-making within public procurement, the findings reveal diverse justifications and recurring conflicts, such as policy versus price, flexibility versus price, and policy versus expertise. This can be seen in for example a lack of competence conflicting with desired service, and economic values clash with citizen-oriented service. Drawing from the found conflict areas, the study suggests the seemingly evolving role for sustainability as a challenger to market logic, emphasizing public procurement's potential to shape a sustainable future.

Nyckelord: Hållbarhet, offentlig upphandling, värdekonflikt, kommun, förvaltning

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	4
1.1 Problemformulering.....	5
1.2 Syfte & frågeställningar.....	6
1.3 Disposition.....	7
2 Tidigare forskning.....	8
2.1 Faktorer bakom hållbarhetskrav.....	8
2.2 Kategoristyrning.....	10
2.3 En ökad juridifiering.....	12
2.4 Staten som köpare spelar roll.....	12
3 Teoretiskt ramverk.....	15
3.1 Introduktion.....	15
3.2 Ramverkets beståndsdelar.....	16
3.2.1 <i>Orders of worth</i>	17
3.2.2 <i>Modes</i>	18
3.3 Beståndsdelarna relation till varandra.....	19
3.4 Centrala teoretiska begrepp.....	20
3.4.1 <i>Värdekonflikt</i>	20
3.4.2 <i>Rättfärdigande</i>	20
3.5 Teoretisk diskussion.....	21
4 Metod.....	24
4.1 Forskningsdesign.....	24
4.1.1 <i>Tillvägagångssätt</i>	26
4.2 Avgränsningar och urval.....	28
4.3 Metodologiska reflektioner.....	30
5 Resultat och analys.....	33
5.1 Policy, politik och effektivitet.....	34
5.2 Marknad, pris och mätbarhet.....	36
5.3 Service, medborgare och omvärld.....	38
5.4 Flexibilitet, expertis, enkelhet.....	40
5.5 Värdekonflikter.....	43
5.5.1 <i>Konflikt mellan policy och pris</i>	43
5.5.2 <i>Konflikt mellan flexibilitet och pris</i>	45
5.5.3 <i>Konflikt mellan pris och service, omvärld</i>	46
5.5.4 <i>Konflikt mellan service och flexibilitet, expertis</i>	48
5.5.5 <i>Konflikt mellan policy och omvärld</i>	49
5.6 Lösningar.....	53
6 Slutsatser.....	55
7 Avslutande diskussion.....	56
8 Förslag på vidare forskning.....	58
9 Referenser.....	59
9.1 Digitala källor.....	59
9.2 Litteratur.....	59
10 Appendix.....	61

1 Inledning

“Jag tror ju att offentlig upphandling är ju liksom, man kan sammanfatta att det är en väldigt outnyttjad möjlighet att ställa tuffa och spetsade krav liksom” (IP8).

Varje år läggs 900 miljarder, en sjättedel av Sveriges budget, på offentliga upphandlingar (Upphandlingsmyndigheten, 2023a). Offentlig upphandling innebär inte bara enorma summor pengar utan beskrivs ofta som ett verktyg för att möta stora samhällsutmaningar och underlätta nuvarande såväl som framtida behov (Klimatledarkommunerna; Upphandlingsmyndigheten, 2023b). Regeringen har i detta syfte tagit fram en nationell upphandlingsstrategi för att utveckla upphandlingar, som inkluderar bland annat mål som den goda affären och effektiva offentliga organisationer, men även en miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling och offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle. Strategin är främst riktad mot myndigheter men vänder sig även till regioner och kommuner, på grund av den stora mängd upphandlingar som görs där (Upphandlingsmyndigheten, 2023b). I en värld där hållbarhet och den gröna omställningen klättrar på dagordningen (SvD, 2023) blir mötet mellan hållbarhet och offentlig upphandling värt att titta närmare på. Det blir särskilt tydligt i ljuset av Agenda 2030 och tillhörande mål att hållbarhet inte bara är en tillfällig trend utan också ett begrepp som representerar framtiden (Regeringskansliet, Agenda 2030; Globala målen, 2017).

Bakgrunden till frågan återfinns i de många miljarderna, dels i Sveriges decentraliserade förvaltningssystem med starkt kommunalt styre, men tar också avstamp i den avsaknad av hållbarhetskrav som återfinns i lagen om offentlig upphandling och som kontinuerligt varit uppe för debatt. Lagen om offentlig upphandling kritiseras ofta för att sakna tydliga riktlinjer om hur hållbarhet ska införlivas i upphandlingar (Klimatledarkommunerna). Regeringen slår fast att man arbetar för detta (Regeringen, 2022/23:81) men idag finns ännu ingen tvingande klausul i LOU när det gäller just hållbarhet utan endast en paragraf som lyder att hänsyn bör tas om upphandlingens art motiverar detta (SFS, 2016:1145 3 §.), vilket ligger till grund för debatten. Även om debatten om upphandling ofta lyfts upp på nationell nivå och regeringen har presenterat en önskvärd handlingsplan för dessa, är det trots allt på lokal nivå de flesta upphandlingarna annonseras, planeras, utformas och genomförs. Hela 7 av 10 upphandlingar annonseras av kommunsektorn, vilket ger stora möjligheter till medborgaranpassad

förvaltning och en anpassning till lokal kontext (Hall et al., 2015, s. 469; SKR, 2021) (Upphandlingsmyndigheten, 2022a). Det starka svenska kommunala självstyret innebär således att de flesta beslut om upphandlingar fattas på kommunal nivå (Hall et al., 2015, s. 469) samtidigt som det innebär en större variation i hur ansvariga på Sveriges kommuner resonerar kring detta över landet.

Detta för med sig utmaningar för beslutsfattare i kommunen bland annat i de konflikter som tar sig uttryck i de olika beslutsprocesserna och hur man rättfärdigar vad man väljer att ha med, eller inte ha med, i upphandlingarna. Hur beslutsfattandet ser ut på kommunal nivå blir således en central problematik i en bredare förståelse för hur den svenska förvaltningen fungerar. Värdekonflikter uppstår när beslut ska fattas, värden ska rangordnas och aspekter prioriteras inför den kommande upphandlingen (Hall et al., 2015, s. 469). I takt med att hållbarhet klättrat på den politiska dagordningen överlag, tyder mycket på att hållbarhet allt mer blivit ett område i fokus även inom offentliga upphandlingar. Samtidigt läggs ett stort handlingsutrymme och därmed ansvar på kommunerna själva av dessa 900 miljarder. Hur ser resonemanget ut på lokal nivå gällande hållbarhet i upphandlingar? Hur rättfärdigar man att ha med hållbarhet i upphandlingar, eller att inte ha med hållbarhet, när det inte finns någon lagstiftning att luta sig mot? Vilka avväganden och överväganden står de lokala beslutsfattarna inför?

1.1 Problemformulering

Detta stycke ämnar tydliggöra problemet som ligger till grund för uppsatsen. Med bakgrund av ovan tar uppsatsen sin utgångspunkt i fenomenet offentlig upphandling som styrning. Problemet grundas i att enskilda tjänstemän spelar en så avgörande roll för förvaltningen att deras resonemang och värderingar på en lokal nivå blir avgörande för hur en upphandling slutgiltigt blir, och således även för de 900 miljarderna. De enskilda tjänstemännen tar stort ansvar för de slutgiltiga upphandlingarna och problematiken som de stöter på under den processen återfinns i värderingar, överväganden och slutgiltiga prioriteringar. Uppsatsen ämnar därför undersöka detta problem genom hur lokala beslutsfattare rättfärdigar, eller inte rättfärdigar, hållbarhet i upphandlingar. För att bättre förstå detta kommer även de värdekonflikter som detta innebär att undersökas.

Tidigare forskning på området, med fokus på beslutsprocesser på den lokala nivån, pekar inom detta på en komplexitet och svårighet för enskilda tjänstemän att välja vad som ska prioriteras vid en upphandling. Hall et al slår fast att det finns faktorer som både möjliggör och hindrar den enskilda tjänstemannens förmåga att implementera hållbarhet och miljötänk (Hall et al, 2015, s. 469) vilket gör tjänstemännens egna resonemang kring dessa avvägningar intressanta. De långa och ofta komplexa beslutsprocesserna kombineras således med högt ställda krav på enskilda tjänstemän, samtidigt som den lokala nivån ofta hamnar i skymundan av forskning på mer policyinriktade frågor (Hall et al, 2015, s. 470; Bauer et al, 2010; s. 60-61). I skenet av detta uppdagas en problematik och en spänning i den lokala organiseringen av förvaltningen (Hall et al, 2015, s. 482) i hur tjänstemännen själva resonerar kring olika värden, vilket senare avgör vad som tar plats i upphandlingen.

Medan tidigare forskning ofta fokuserat på enbart miljömässig hållbarhet och lämnat en avsaknad av sociala kriterier (Montalbán-Domingo et al., 2020, s. 2) ämnar denna uppsats vända blicken mot både grön och social hållbarhet på ett bredare plan och istället lägga vikt vid resonemanget som sker innan hållbarhet är implementerad eller vid kontroll efter att den är det, till skillnad från tidigare forskning som lagt mycket vikt vid vad som händer efter implementering av ett visst värde och kriterium (Cheng et al., 2017). Därav ligger fokus på att beskriva de rättfärdiganden av hållbarhet som görs såväl som de värdekonflikter som upplevs av de individuella tjänstemännen för att bättre förstå utmaningarna i att tjänstemännen själva blir ansvariga för dessa överväganden. Eftersom uppsatsen antar en beskrivande ansats är teori en central del som kommer att bli det huvudsakliga perspektivet på hur senare resultat kommer att förstås (Lune & Berg, 2017, s. 26).

1.2 Syfte & frågeställningar

Syftet är tvådelat och ämnar dels beskriva hur hållbarhet rättfärdigas, eller inte rättfärdigas, i offentliga upphandlingsprocesser på lokal nivå, dels beskriva de värdekonflikter som uppkommer i och med detta. Detta motiveras på ett mer övergripande plan genom att en förståelse för hur beslutsfattare rättfärdigar hållbarhet och vilka värdekonflikter detta innebär kan bidra till en ökad förståelse för, och problematisering av, hur upphandling kan användas

som styrverktyg för en mer hållbar framtid. För att syftet ska fullföljas undersöker uppsatsen genom en kvalitativ intervjustudie med personer med centrala roller för hållbara upphandlingar på 8 olika svenska kommuner. Frågeställningarna är delade i två för att följa det tvådelade syftet och ser ut som följer:

- 1. Hur rättfärdigas hållbarhet inom offentlig upphandling i svenska kommuner?*
- 2. Vilka värdekonflikter är på kommunnivå mest framträdande i samband med rättfärdigandet av hållbarhet?*

1.3 Disposition

Kort om upplägget för uppsatsen. Inledningsvis har uppsatsens kärna presenterats genom att definiera syfte, problem och specificera de frågeställningar som uppsatsen ämnar att besvara. För att skapa en kontext och förståelse för ämnet följer nedan en kort sammanställning av befintlig forskning inom området. Det avsnittet syftar till att tydliggöra tidigare forskning inom området men också behandla hur uppsatsen förhåller sig till och bygger vidare på den existerande forskningen. Därefter följer en presentation av det teoretiska ramverket som senare leder analysen. Ramverket kommer användas för att tolka och analysera den insamlade empirin. Metodkapitlet ämnar därefter tydliggöra tillvägagångssättet för undersökningen och på ett transparent sätt redogöra för de överväganden och val som gjorts under forskningsprocessen. Resultat och analys presenteras i samma del och då förs en kontinuerlig diskussion och analys av det empiriska materialet. Efter analysen följer en kort del om slutsatser där frågeställningarna besvaras, vilket följs av en mer övergripande avslutande diskussion samt förslag på vidare forskning.

2 Tidigare forskning

Detta avsnitt kommer redogöra för hur tidigare forskning studerat frågan om hållbarhet inom offentlig upphandling och vad forskningen kommit fram till, för att vidare kunna ta spjärn mot detta och relatera tillbaka till detsamma under uppsatsens gång. Den tidigare forskningen har delats upp i olika delkapitel för att synliggöra olika delar i den befintliga forskningen. I slutet av varje delkapitel kommer forskningen att sättas i relation till uppsatsens egna frågeställningar och syfte. Det finns en mängd litteratur på området offentlig upphandling och hållbarhet men urvalet nedan har gjorts utifrån den forskning som inspirerat till uppsatsens fortsatta delar samt fungerat som bakgrund för ämnet, men också fungerat som en hjälp för att avgränsa forskningsområdet och fokusera på det som är viktigt för uppsatsens innehåll.

2.1 Faktorer bakom hållbarhetskrav

Cheng et al har gjort en litteraturöversikt på området klimatmässig upphandling, där betonas bland annat de olika faktorer som möjliggör såväl som förhindrar hållbarhetskrav inom upphandling (Cheng et al., 2017, s. 776). Detta representerar en stor del av litteraturen på området, faktorer som möjliggör och omöjliggör hållbarhetskrav och vilka dessa faktorer är. Cheng et al presenterar bland annat policy som en huvudsaklig faktor bakom eventuellt engagemang av hållbarhetsfrågor, men även hur implementeringssvårigheter spelar roll som en faktor. Vidare diskuteras effektivitetsproblematik i form av svåra värden att mäta, samt utmaningarna med att specificera miljömässiga aspekter då det ofta saknas kompetens och kunskap inom området. Hinder och möjliggörande faktorer till att införliva hållbarhetskrav diskuteras frekvent (ibid). Även Grandia påpekar att många studier inom offentlig upphandling fokuserar på organisatoriska faktorer som antingen driver på eller hindrar hållbarhet. Grandias forskning fokuserar i sin tur mer på hur implementationen av kraven ser ut (Grandia, 2016, s. 183), något som Cheng et al kort diskuterar som en svårighet i sig, då det är svårt att följa upp de krav som ställs (Cheng et al, 2017, s. 776).

Grandia diskuterar också hur kunskap och kompetens är centrala faktorer i hur man väljer att utforma kriterier inom upphandling (Grandia, 2016, s. 183-184). Återkommande är även en förståelse för att upphandlingsförfarandet har blivit komplext och sätter höga krav på beslutsfattarna, vilket föranleder behovet av att förstå de olika faktorerna som spelar roll. Montalbán-Domingo resonerar särskilt kring sociala kriterier av hållbarhet inom upphandling och har i sin litteraturoversikt valt att belysa bristen av sociala och miljömässiga kriterier i upphandling (Montalbán-Domingo et al., 2020, s. 2). Även om Montalbán-Domingo et al främst fokuserar på byggnadsbranschen diskuteras även det generella behovet av att mer aktivt inkludera sociala hållbarhetskriterier i upphandlingsprocesser, då dessa ofta saknas. Kompetens-, och kunskapsbrist diskuteras som även här ett avgörande hinder (ibid, s. 2-3). Denna del av forskningen blir intressant i ljuset av uppsatsens bakgrund som tar spjärn mot den omdebatterade lagstiftningen och det starka kommunala styret, eftersom detta innebär stort handlingsutrymme för de lokala beslutsfattarna och i och med detta ställer krav på deras kompetens och kunskap.

En annan aspekt som är återkommande är de enskilda tjänstemännens roll. Mest framträdande inom denna gren är kanske Lipskys idé om gatubyråkrater, *street-level-bureaucrats* (Lipsky, 1980). Lipskys teori fokuserar på de anställda tjänstemän inom offentlig sektor som direkt interagerar med medborgare på 'gatunivå'. På denna nivå återfinns forskning som kretsar kring dessa lokala beslutsfattare, i många fall de i Sveriges fall opolitiska tjänstemännen som utför det beslutade politiken. Hall et al diskuterar hur det svenska systemet i form av det kommunala självstyret innebär att enskilda tjänstemän får stort inflytande över upphandlingsprocesserna (Hall et al., 2015, s. 468-469). Till viss del berör även Montalbán-Domingo et al detta i form av en diskussion om hur subjektivitet hos beslutsfattarna, i avsaknad av tydligt ramverk och metodologi, spelar stor roll för hur frågor som hållbarhet tar sig uttryck (Montalbán-Domingo et al, 2020, s. 2). Hall et al undersöker närmare det svenska exemplet och så även Green Public Procurement, GPP, en policy som regeringen stiftat den svenska versionen av samt konstaterat att det behöver jobbas mer kring det (Hall et al, 2015, s. 469). Hall et al påpekar att i detta lämnas det till tjänstemännen att faktiskt utföra denna värdering av vilken typ av hållbarhet, och i vilken form, som ska implementeras. Vidare betonas också att det är den lokala nivån som har kontroll över miljömässig hänsyn inom offentlig upphandling eftersom det saknas en högre, nationell maktinstans för detta. Samtidigt diskuteras tre faktorer som ofta återkommer inom decentraliserade system när det gäller hållbarhet i förvaltningen: avsaknad av kapacitet,

resurser och politisk betydelse (ibid, s. 471-472). Resultatet visar att olika grupper och nivåer av tjänstemän resonerar olika kring vad som gör att hållbarhet saknas, medan de tjänstemän som arbetade med just upphandling pekade på det juridiska, betonade seniora och mer policyinriktade tjänstemän ofta samarbete och kapacitet. Det understryker hur stor roll den enskilda tjänstemännen spelar i beslutsfattandet (ibid, s. 473-474). Genom att slå fast att olika tjänstemän resonerar olika utifrån sina egna erfarenheter och upplevelser, synliggörs en värdeordning och individuell tolkning av värden inom upphandling. Denna litteratur pekar mot det problemområde som jag valt att lyfta även i denna uppsats, i form av problematiken med hur individer på lokal nivå blir avgörande för vilka värden som tas med in i upphandlingen.

Den lokala förståelsen som ovan författare presenterar i sin forskning innebär en gedigen grund för vikten och förståelsen av tjänstemännens roll som beslutsfattare inom förvaltningen. Halls forskning är en utgångspunkt för denna uppsats, som fortsätter på spåret av att förstå tjänstemännen som centrala aktörer i upphandlingsprocessen och deras påverkan. Denna uppsats kretsar också kring hur man förstår upphandlingsprocessen men lägger inte fullt lika mycket tonvikt vid de olika tjänstemännens roller, utan strävar istället efter mönster mellan förståelsen för, och rättfärdigandet av, hållbarhet och omkringliggande konflikter som berör just hållbarhet. Ett snävare fokus på hållbarhet men också med blicken vänd mot konfliktområden och upplevelser hos de olika respondenterna. Denna uppsats strävar efter att förstå hur besluten rättfärdigas och vilka konflikter som uppstår i och med de olika rättfärdiganden som görs snarare än att lägga fokus vid tjänstemännens enskilda värderingar och påverkan. Till skillnad från Grandias fokus på implementation av krav eller Hall et al fokus på de specifika tjänstemännen, diskuterar denna uppsats hur rättfärdiganden ser ut på vägen mot ett beslut snarare än efter ett beslut är ett taget.

2.2 Kategoristyrning

En växande gren av forskningsfältet är den som går under benämningen kategoristyrning. Kategoristyrning fungerar som ett sätt att optimera inköp i offentlig sektor. Styrningen innebär att arbeta för strategiska inköp där man delar upp verksamhetens olika delar i olika områden för att identifiera behov och värden som passar in på de olika områdena (O'Brien, 2019).

Styrningen går sedan ut på att man delar in verksamheten i olika kategorier där en grupp anställda utspridda över organisationen arbetar med att ta fram en strategi för inköp eller liknande, exempelvis offentliga upphandlingar. Detta utgår då från kategorins behov, lägre pris, ökad hållbarhet eller dylikt. Behoven kan skräddarsys efter kategorin för att hjälpa organisationen ta fram bästa möjliga inköpsstrategi för upphandlingen eller inköpet i fråga, här läggs vikten på hur väl man anpassar strategierna för att möta de specifika behoven och utmaningarna som finns inom det givna området (Van Weele, 2012, s. 337-338). Kategoristyrning är ett växande fält som blir allt mer relevant i en tid när offentliga resurser blir allt mer begränsade, samtidigt som kraven på ansvar är höga. Ofta pratas det om grön, klimatmässig hållbarhet som även fått benämningen cirkulär, en hållbarhet som kretsar kring miljö och klimat (Sönnichsen & Clement, 2019, s. 2-3) men även social hållbarhet har lyfts upp där fokus istället för på klimat och miljö läggs på områden som sysselsättning och arbetsrättsliga villkor. Inom hållbarhet pratas oftast om miljömässig, social och ekonomiska hållbarhet (Montalbán-Domingo, 2021, s. 1355).

På samma sätt som kategoristyrning är en uppdelning av olika typer av hållbarhet, återfinns en mängd forskning om olika typer av hållbarhet. En av de mest återkommande grenarna är grön hållbarhet inom upphandling. Bauer et al presenterar likt Hall forskning på GPP i det nordiska exemplet. Här betonas att upphandling kan användas som ett styrverktyg för samhället. Man noterar även att upphandling kan ses som ett dynamiskt alternativ än andra, bland annat legala regulatorer som styr samhällsutvecklingen. I detta synliggörs en intressant del av upphandlingslitteraturen, att förstå detta mer i detalj de vilka resonemang som ligger bakom de beslut som fattas av individerna (Bauer et al., 2010, s. 60). Bauer redogör för GPP som ett av de främsta instrumenten för att främja klimat och miljö. Samtidigt betonar han utmaningarna med dessa i de långa beslutsprocesser som krävs såväl som svårigheterna för den lokala nivån att fatta och reglera efter dessa beslut. Utöver det betonar Bauer bland annat ett starkt ledarskap, kompetens och visioner som potentiella lösningar. Bauer diskuterar också hur man kan underlätta den tyngd som åligger den lokala nivån genom att stärka nationella strategier och stöd för upphandling (Bauer et al., 2010, s. 61-62).

Här synliggörs hur kategoristyrningen kan ta sig olika uttryck inom hållbarhet inom upphandling, vilket påverkar hur organisationen resonerar kring hållbarhetskrav inom detsamma. Kategoristyrningen kan förstås som ett sätt att dela upp för att rättfärdiga en viss logik, vilket genererar i ett visst beslut. Även om kategoristyrningen är förekommande i

litteraturen främst som en praktisk hantering av de värdekonflikter som ofta uppstår, kommer den inte vara ett centralt fokus i denna uppsats.

2.3 En ökad juridifiering

Till skillnad från privata konsumenter har staten genom offentliga organisationer som bland annat kommuner ett större ansvar som köpare på marknaden. Samtidigt har de därtill även juridiska regelverk, både nationella såväl som transnationella, att ta hänsyn till (Hall et al, 2015, s. 468). Ofta synliggörs konflikten mellan hållbarhet och kostnad. Inom detta område har även Arrowsmith et al diskuterat huruvida offentlig sektor använder och bör använda sin roll för att ställa hållbarhetskrav (Arrowsmith et al., 2010, s. 166-167). Arrowsmith et al undersöker närmare ett av flera EU-fall som gör gällande hållbarhet inom upphandling och belyser särskilt hur den gröna hållbarheten tagit plats i upphandling, samt vikten av detta för att gemensamt skapa ett bättre samhälle (ibid, s. 176). Även här blir EU:s legala roll tydlig och därigenom trenden av ökade juridifieringen. En annan del av fältet gällande samhällsstyrning kretsar kring det juridiska, ofta i relation till EU-lagar och regler. Bland annat diskuterar Hettne och Montin den ökade juridifieringen i hur allt mer i den politiska sfären hamnar i det juridiska till följd av svåra regler och exemplifierar med att LOU endast är en tillämpning av EU:s riktlinjer. Vidare diskuterar Hettne och Montin problematiken med att kommuner inte vågar ta sig de friheter och anlägga de krav som de skulle kunna göra. Hettne och Montin påvisar relationen mellan den ökade juridifieringen och det kommunala handlingsutrymmet genom exemplet om hur Örebro städer skrev in sociala hållbarhetskriterier som krav när ett nytt bostadsområde skulle byggas (Hettne & Montin, 2018, s. 115-116; 128-129). Även om inte detta är uppsatsens utgångspunkt synliggör detta forskning på de utmaningarna som offentlig sektor står inför inom ramen för det speciella samhällsansvaret.

2.4 Staten som köpare spelar roll

En annan stor del i upphandlingslitteraturen härstammar från organisationsteori. Den neoliberal idén om hur marknader med köpare respektive säljare uppstår och reglerar sig

själva, sprungna ur Adam Smiths idé om *den osynliga handen*, är en sanning de flesta känner igen (Andersson et al, 2017, s. 9). På senare år har allt mer forskning pekar på en förskjutning i detta antagande, att marknaderna faktiskt organiseras och inte bara uppstår. Bland annat betonar Andersson et al i sin bok *Marknadsstaten* att marknaden i hög grad är något som organiseras, dessutom understryker de att staten spelar en i stort sett avgörande roll på och kring marknaderna (ibid, s. 10). Furusten diskuterar i sin tur det speciella ansvaret som åligger den offentliga sektorn, trots att de ofta inte har makt över de verksamheter där utförandet sker efter att upphandlingen är genomförd. Kan man vara ansvarig utan makt? Furusten förklarar att kontraktsskrivandet gällande upphandlingen blir avgörande för att kunna styra tjänsten i den mån den aktuella exempelvis kommunen kan, men lyfter också problemet att tjänster som bland annat välfärdstjänsterna är svåra att definiera och precisera eftersom behoven kan variera från individ till individ, och behoven därmed är svåra att förutse. Vidare redogör Furusten för hur offentliga organisationer präglas av ett annat samhällsansvar än vad privata företag för, det ansvar som innebär att de behöver ta ansvar för medborgarna, verka för demokratiska värden och följa uppdraget de fått av staten (Furusten, 2015, s. 105-106). I detta synliggörs även den traditionella konflikten mellan ekonomiska värden som pris versus sociala kriterier och samhällsansvar.

Om konflikten mellan ekonomiska respektive demokratiska värden skriver bland annat Lundquist hur New Public Management och de reformer som följt har förändrat förvaltningen i grunden och skapat ett större fokus på ökad mål-, och resultatstyrning, vilket inneburit att värnandet om demokrativärden suddats ut (Lundquist, 2012, s. 40-41). Detta skifte aktualiserar också frågan om hur man kan förstå förvaltningen på något annat sätt än i den klassiska konflikten kan förstå dess påverkan på det offentliga etoset. Det är mot detta uppsatsen tar spjörn mot, dels att rättfärdiganden som leder fram till kraven blir en avgörande del i hur offentlig sektor kan styra samhällsutvecklingen genom sina upphandlingar och dels för att i viss mån utmana den traditionella konflikten mellan ekonomismen och andra demokratiska värden i samhället.

Medan en del litteratur pekar på denna, traditionella konflikten menar andra att förvaltningsfrågor, däribland offentlig upphandling, präglas av en annan logik, inom vilken ekonomisk tillväxt och miljömässiga regleringar istället går hand i hand (Olsson & Öjehag-Pettersson, 2020, s. 683). Detta synliggör delvis olika förståelse av hur marknaden och staten fungerar tillsammans, men uppmärksammar att förståelsen oavsett blir viktig att förstå

förvaltningens olika skeenden. Trots att Upphandlingsmyndigheten slår fast att mer forskning behövs på upphandlingsområdet (Upphandlingsmyndigheten, 2022b), återfinns en hel del av litteratur, varav några stora grenar som relaterar till mitt valda område redogörs för ovan. Mycket relaterar till det offentliga ansvaret, likt Furustens resonemang, eller den lokala nivån, som Bauer et al och Hall et al är inne på. Både Hall och Grandia lägger tonvikt på vilka faktorer som spelar roll och möjliggör hållbarhet hos de lokala beslutsfattarna, vare det kunskapsbakgrund, politiska åsikter eller annat. Varför hållbarhet ska väljas, väljs och inte väljs, diskuteras återkommande i litteraturen. Det som har varit svårare att hitta är litteratur på hur-frågan, framförallt hur besluten om hållbarhet relaterar till värdekonflikter inom ramen för beslutsfattandet. Ett komplext område där det är lätt att gå vilse, men som denna uppsats ämnar utforska ett hörn av. En som diskuterar hur-frågan är Brodtkin, som resonerar kring hur fungerar det snarare än vad fungerar och vad fungerar inte, när det gäller just lokal nivå av förvaltning och dess förmåga att specificera och definiera mål. Hur organisationer anpassar sig till politiska förändringar och politisk styrning (Brodtkin, 2011, s. 258). Det är vidare i detta spår denna uppsats tar vid, genom att titta närmare på hur den lokala nivån av förvaltningen hanterar frågan om hur värden resoneras kring och står mot varandra, eller rangordnas.

3 Teoretiskt ramverk

Uppsatsen kommer att använda ett teoretiskt ramverk för att förstå hur olika beslut rättfärdigas inom ramen för upphandlingarna, såväl som hur dessa värden kan skapa motsättningar och enigheter i form av värdekonflikter. Eftersom uppsatsen är av beskrivande natur är teori en central del som kommer att bli det huvudsakliga perspektivet på hur senare resultat kommer att förstås (Lune & Berg, 2017, s. 26). Det teoretiska ramverket fungerar både som teori såväl som analysverktyg. Teoriavsnittet kommer strax inledas med en kort introduktion och översikt av hur teorins uppbyggnad, för att följas av en mer ingående genomgång av de olika delarna. Centrala teoretiska begrepp kommer att presenteras för att konkretisera än mer hur teorin kommer användas. Därefter kommer kapitlet avslutas med en teoretisk diskussion för att reflektera över ramverkets användningsområde och funktionen i stort. Den teoretiska diskussionen kommer också innehålla en problematisering av ramverket och dess möjligheter såväl som potentiella fallgropar. Avslutningsvis kommer en justering av ramverket presenteras tillsammans med en motivering för hur jag valt att justera ramverket för att passa uppsatsens syfte.

3.1 Introduktion

Ramverket är skapat av Richard Craven med syfte att skapa ett specifikt analysverktyg för att förstå hur beslutsfattande är organiserat inom offentlig förvaltning och mer specifikt upphandlingsområdet. Teorin skapar en förståelse för hur förvaltningen står inför olika typer av värden som krockar med varandra, en dissonans som uppstår när normer och principer överlappar och krockar med varandra. Att förstå denna dissonans menar Craven är ett sätt att förstå och tolka förvaltningen och dess offentliga upphandlingar (Craven, 2021, s. 215). Craven har skapat ramverket med utgångspunkt i två tidigare teorier som han väver samman, Mashaws byråkratiska rättvisa samt Boltanski och Thévenots värdepluralism. Mashaw utgår från förvaltningens interna regler, hur informella förståelser av vad som motsvarar god förvaltning och tillhörande beslutsfattande är. Boltanski och Thévenot betonar vikten av att

förstå flera värden samtidigt. Mashaws förståelse för administrativ rättvisa tillsammans med Boltanski och Thévenots värdepluralism öppnar dörren för att förstå en variation av rättfärdiganden och värdekonflikter inom beslutsfattande inom förvaltningen (Craven, 2021, s. 215-216) vilket går i linje med studiens forskningsfrågor och anses därför utgöra ett passande teoretiskt ramverk för att fylla uppsatsens syfte. Ramverkets mål är att främja förståelse av olika vägar inom beslutsfattande i förvaltningen. Därutöver ämnar ramverket skapa en förståelse för rättfärdiganden och rangordning av olika värden och deras respektive roll inom beslutsfattandet. Det teoretiska ramverket ämnar tillföra mening och skapa förståelse av och för de observationer som görs under undersökningens gång såväl som guida analysen av den insamlade empirin (Lune & Berg, 2017, s. 23)

3.2 Ramverkets beståndsdelar

		Orders of worth		
		Civic		Market
Modes	Bureaucratic	High-level objective: the public good		High level objective: efficiency
		Mechanism: transparency, equal treatment, non-discrimination	A regulatory compromise: the trade justification	Mechanism: competition
	Professional	Mechanism: proportionality		Mechanism: proportionality
		High-level objective: the public good		High level objective: efficiency

Richard Cravens ramverk för beslutsfattande inom upphandling (Craven, 2021, s. 222).

Ramverk utgår från en tvådimensionell matris som ämnar balansera och förstå spänningar relaterade till olika värdeordningar och lägen. Nedan kommer de mest centrala delarna av ramverket gås igenom i detalj. Den lodräta spalten härstammar från Mashaws idé om

administrativ rättvisa och olika utgångslägen samtidigt som den horisontella spalten härstammar från den värdepluralism som finns hos Boltanskis och Thévenot, i Cravens ramverk används dessa fyra delar likställda som olika utgångspunkter för rättfärdigande inom beslutsfattande (Craven, 2021, s. 222).

3.2.1 Orders of worth

En central del av ramverket är skiljelinjen som dras mellan marknadsmässiga och medborgerliga värden i det som Craven refererar till värdeordningar, *orders of worth*. Här betonar Craven att aktörer hanterar och fattar beslut på grund av normer och regler som tar plats till följd av både informella och formella regler. Det viktiga här är de kritiska momenten som anses bli avgörande för hur aktörer agerar och beslutar. Dessa kritiska stunder konkretiseras när olika värden ställs mot varandra och aktörerna avgör vad som är viktigt i en viss situation och vilket värde som får företräde. Värdeordningarna står för olika sätt att förstå och avgöra en persons eller konceptets relativa värde, vilket ligger till i förlängningen innebär ett rättfärdigande av ett visst värde som i sin tur blir grunden för det beslut som fattas (ibid, s. 221-222).

Craven lyfter fram två kontrasterande värden här, i form av marknadsmässiga och medborgerliga. Marknadsvärdet kännetecknas av pengar och pris, makt men också förmågan att ge och att ta (ibid, s. 218-219). Craven likställer marknadsvärdet med de stora New Public Management reformer som genomfördes under framförallt 1990-talet. Det centrala är regler och incitament för att främja köp (ibid, s. 223). Å andra sidan kännetecknas det medborgerliga värdet och tillhörande rättfärdigande av kollektiva intressen, solidaritet och jämlikhet. I det medborgerliga värdet grundas resonemang på idéer som solidaritet såväl som icke-ekonomiska argument, omnämnda som mer politiska grundade argument. Det medborgerliga värdet vänder sig mot ekonomisk effektivitet och prioriterar istället allmänintresset (ibid, s. 219; 223-224). Sålunda återfinns en förståelse av samhället i en mer social och politisk bemärkelse här, till skillnad från i marknadsvärdet. En tydlig kontrastering synliggörs i både egenskaper och mål i dessa grupper av värden. Detta blir viktigt för att förstå de kritiska moment som är avgörande för hur olika beslutsfattare resonerar i olika beslutsfattande och vilka värden som tillåts spela störst roll inför ett beslut.

3.2.2 Modes

Utöver det olika värdeordningarna, lyfter Craven två huvudsakliga lägen, *modes*, som resonemanget kan utgå ifrån, det byråkratiska läget respektive det professionella läget. Det byråkratiska läget är en av två centrala delar och inom ramen för detta beskriver Craven hur rättfärdigande av värden som effektivitet och korrekthet legitimeras och samtidigt som ett motiv som kännetecknas av en hierarkisk struktur och tilliten till detsamma. Vidare beskrivs den byråkratiska rationaliteten av sin strävan efter implementation som främsta mål. Denna modell sällar sig till den kritik som gäller inkonsekvens och oförutsägbarhet när det kommer till beslut, givet att man står så långt ifrån det. Systemet, förvaltningen, betraktas byråkratiskt och en icke fungerande samordning är det som skulle generera störst uppmärksamhet och kritik, inom detta resonemang utgår man från och vilar på att systemet fungerar som det ska. Detta rättfärdigas genom att beslut bör tas korrekt för att förverkliga lagstiftning. (Craven, 2021, s. 220-221). I detta läge handlar det om att effektivt och korrekt processa den information som finns tillgänglig, vilket kan handla om olika typer av policys, styrdokument, och politiska beslut (ibid).

Det professionella läget fokuserar vilar istället på ett resonemang som legitimerar värdet service och strävar efter att kunden eller klienten alltid ska vara nöjd. Inriktningen har en mer medmänsklig struktur och organisation än det hierarkiska, byråkratiska läget. Fokus är på att utföra den kunskap man har, experter och deras kunskap anses värdefulla, såväl som att expertis anses möjliggöra anpassning och flexibilitet efter kunder och omvärld (ibid). Det professionella läget är vidare anpassat efter enskilda behov och utgår mer från fall till fall. Beslut kan fattas intuitivt, anpassas efter sitt sammanhang och förståelse finns för att viss fakta kan saknas är återkommande (Craven, 2021, s. 222-223).

En skiljelinje kan därmed dra mellan de dessa två, den byråkratiska rationaliteten respektive det professionella sättet, varvid den första rättfärdiganden beslutsfattande genom korrekthet, är det professionella läget är i sin tur mer flexibelt på så vis att det finns rättfärdiganden för olika typer av situationer med olika kunder, och erfarenhet och expertis får spela större roll, en situationsanpassad förståelse om att det skiljer sig åt från fall till fall (ibid, 220-221). En tydligare respekt för att olika sammanhang kräver olika resonemang snarare än byråkratins

hårddragna uppskattning av regelverk och korrekthet.

3.3 Beståndsdelarna relation till varandra

De olika lägena och värdeordningarna representerar olika sätt att förstå beslutsfattande, men utöver att fungera som vitt skilda aspekter betonar Craven också deras relation till varandra. För att förstå hur detta spelar roll har Craven angett matrisens mittpunkt, *the trade justification*. Craven beskriver hur de olika normativa ståndpunkterna ovan redogjordes för inte nödvändigtvis fungerar som motpoler till mittenspalten utan snarare det som gör den möjliga. Mitten är inte målet utan symboliserar en kompromiss inom vilken flera rättfärdiganden kan rymmas (Craven, 2021, s. 224). Detta är inte det huvudsakliga i Cravens ramverk men att förtydliga hur delarna fungerar när de relaterar till varandra kommer denna del kort exemplifiera hur det ser ut när de olika värdena förstås tillsammans snarare än i kontrast mot varandra. Craven betonar att de olika rättfärdigandet inte nödvändigtvis står i kontrast mot varandra utan ämnar mer symbolisera mer av normativa och etiska avvägningar som görs inom offentlig upphandling (Craven, 2021, s. 225). Däremot ämnar värdeordningarna och de olika lägena skapa en förståelse för hur avvägningar ser ut och vilka värderingar som görs inom ramen för detta beslutsfattande, men det ena är nödvändigtvis inte bättre och utesluter inte heller det andra alternativet.

Den marknadsmässiga delen av matrisen till höger kretsar kring effektivitet, konkurrens och proportionalitet. För att argument kring rättvis behandling, miljö och dylikt, som annars associeras mer med medborgarvärden, ska kunna rättfärdigas på denna sida behöver de rättfärdigas utifrån ett ekonomiskt perspektiv som något som förbättrar konkurrenskraft i det långa loppet (Craven, 2021, s. 224). Skillnaden på den övre högra delen av matrisen och den lägre, är de olika grundantaganden i form av byråkrati eller professionalism, som präglar utgångspunkten för rättfärdigandet. I den vänstra spalten finns å andra sidan ett bredare allmänintresse. I det sociala värdet återfinns ekonomisk, social och miljömässig välfärd, här får transparens och rättvis behandling ta plats. Även om hela vänsterspalten genomsyras av detta medborgerliga värde, så skiljer sig de olika rättfärdiganden åt genom de olika lägena.

Medan den byråkratiska vägen in mot verklighetens kompromiss är en väg av rättfärdiganden som kännetecknas av korrekthet och policy, handlar det professionella läget är att göra kunden nöjd och se till att servicen är bra, vilket vidare karaktäriseras av att man där är mer flexibel i sitt rättfärdigande av de beslut som fattas och präglas av en mer mellanmänsklig organisation. När det marknadsmässiga möter det professionella i nedre högra hörnet, återfinns ett servicefokuserat resonemang men med hög effektivitet och medvetenhet kring pris, utbud och efterfrågan. I detta fält menar Craven också att exempelvis att EU:s policys skulle möta mycket kritik som onödiga och som ett hinder för effektivitet, däribland sociala ansvarsfrågor och klimat. Det professionella syns i att man värnar om expertis och kunskap, och vänder sig mot processer som blir för byråkratiska och betungande (ibid). Uppe till höger möts i sin tur marknadsvärdet och det byråkratiska, korrekthet möter effektivitet, nyckelmekanismen anses då vara konkurrens (Craven, 2021, 223-224).

3.4 Centrala teoretiska begrepp

3.4.1 Värdekonflikt

För att få en tydlig definition om vad begreppet värdeordning, refererat till som värdekonflikt under uppsatsens gång som en svensk översättning, innebär i denna uppsats utgår definitionen från det valda teoretiska ramverket. Där beskrivs värdeordningar, *orders of worth*, som representationer av en förståelse för hur man väljer att skapa sig en åsikt av saker och tings relativa värde gentemot varandra. Som ett exempel lyfts hur marknaden är organiserad under konkurrens, där priset är det som representerar och står för ett form av värde som då står över de andra (Craven, 2021, s. 219). Det handlar således om hur olika värden förhåller sig till varandra och ordnar sig i förhållande till andra.

3.4.2 Rättfärdigande

Craven identifierar centrala spänningar och ögonblick inom beslutsfattandet som anses kritiska. Dessa ögonblick diskuteras i termer av rättfärdigande, *justifications* (Craven, 2021, s. 223). Craven skiljer exempelvis på rättfärdiganden som härstammar från medborgerliga värden mot de som har sitt ursprung i marknadsmässiga värden. Utöver denna skiljelinje

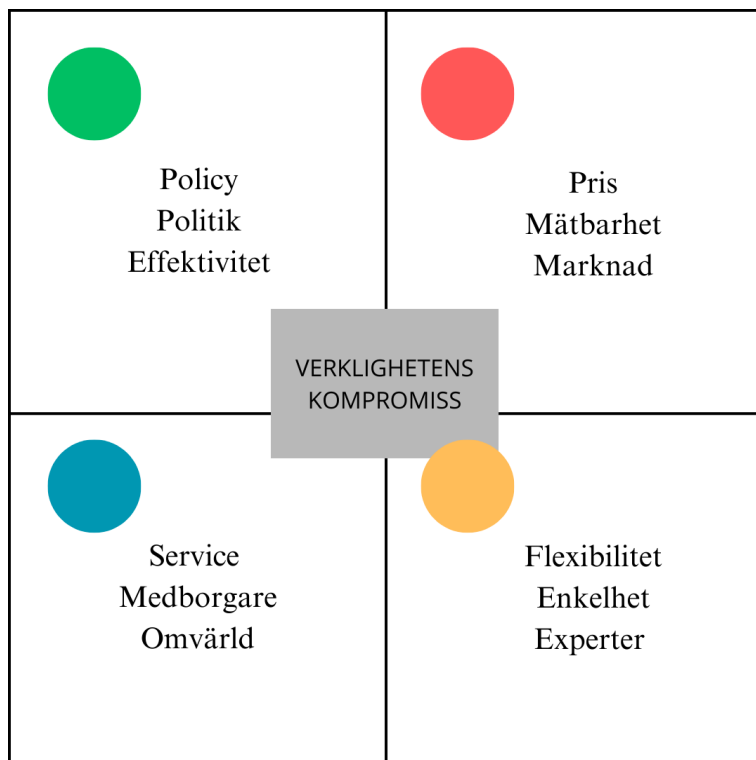
återfinns i den professionella modellen argument för ökad diskretion, samtidigt som byråkratiska modellen förknippas med önskan om så lite diskretion som möjligt, här är istället transparens det centrala. Vidare illustrerar Craven idén om rättfärdiganden i hur dessa kan ta sig uttryck genom argument om ekonomisk effektivitet och vad som också benämns som supermarknadisering av offentliga tjänster (ibid). När Craven diskuterar rättfärdiganden gör han det i termer av logiker, och återkopplar kontinuerligt till sin matris och de olika centrala värden som den utgörs av. Således kommer begreppet rättfärdiganden, som ligger till grund för uppsatsens analys, hänvisas till som en form av argument för att styrka en viss logik.

3.5 Teoretisk diskussion

Avslutningsvis en kort diskussion för att reflektera över ramverkets användningsområde och funktionen i stort. Craven tar i framställandet av sitt ramverk spjärn mot tidigare forskning som menar att upphandling lutar sig i betydande utsträckning på endast marknadsprinciper och menar att det finns mer värden att beakta, vilket i sin tur ligger till grund för den nykonstruerade modellen som ämnar bredda perspektivet för fler sätt att tänka kring andra typer av värden inom förvaltning (Craven, 2021, s. 222). Så långt är ramverket nyanserad och ger möjlighet att förstå en mångfald av argument och rättfärdiganden av olika värden. Ramverket är också specifikt utformat för upphandlingskontexten vilket gör det lämpligt för denna studie. Däremot antar Craven ett något mer juridiskt fokus för att fylla vad han upplever som en forskningslucka i just hur området offentlig upphandling kan förstås (ibid, s. 215) där denna uppsats antar en mer statsvetenskaplig utgångspunkt. Eftersom ramverkets övergripande mål är att belysa hur aktörer inom förvaltningen hanterar dissonans som skapas mellan olika värden och hur dessa värden relaterar till varandra (ibid, s. 215-216) anses ramverket trots detta vara ändamålsenligt.

För att anpassa ramverket till det statsvetenskapliga samt göra det mer användarvänligt har jag valt att skapa en egen matris för tydligare förståelse för hur det kommer användas i denna studie. Ramverket är till sin natur och med fötterna i två olika teoretiska bakgrunder komplext och består av många lager, vilket i vissa delar gör det svårt att förstå. På grund av detta har jag valt att uppdatera Cravens matris en aning, bland annat har nyckelmekanismerna som proportionalitet tagits bort, detta dels för att Craven inte lägger någon vikt vid dessa och bara

kort benämner att de olika mekanismerna spelar roll för att uppnå mittenspaltens kompromiss, men då proportionalitet präglar två av de fyra fälten blir det tydligt att proportionalitet kan se olika ut utifrån vad som omgärdar mekanismen (Craven, 2021, s. 224) varvid det i denna uppsats har valts bort helt. Detta för att kunna vidareutveckla fokuset på de olika centrala värden och dess respektive rättfärdiganden som tar plats i de olika rutorna i matrisen. Även Craven lyfter att en förenkling av modellen är användbar för att underlätta förståelsen och presentationen och väljer fokus på de fyra huvudsakliga delarna, marknadsmässig, medborgerlig, byråkratisk och professionell (ibid, s. 223). Craven diskuterar i sin användning av ramverket upphandling, vilket även denna uppsats gör, men Cravens fokus är på lagstiftning och inkludering av arbetsmässiga mål inom upphandling, medan denna uppsats fokuserar på inkludering av hållbarhetskriterier inom upphandling.



Egenproducerad matris med utgångspunkt i Cravens ramverk för att skapa en tydligare förståelse för hur ramverket ämnar användas i denna uppsats.

Ramverket har som ovan visat på på många sätt en tydlig anknytning till uppsatsens syfte och problem. Däremot saknas en förståelse för vad som händer med sådant som inte passar inte och faller in under de olika boxarna. Hur detta väljs att förstås kan påverka slutsatsen av studien. Ett alternativ hade varit att komplettera med ännu en teori för att kunna fånga in de värden och rättfärdiganden som placeras utanför ovan fyra huvudsakliga boxar. Cravens teori

och ramverk används utan att kompletteras med annan teori, då ramverket är tydligt avgränsat till beslutsfattande inom just upphandlingsområdet men samtidigt möjliggör en nyanserad förståelse för dessa processer. Teorin betonar främst rättfärdiganden av olika logiker som en form av argument för ett visst värde. Hur olika rättfärdiganden görs är tillsammans med värdekonflikterna de centrala delarna av teorin som används i denna uppsats. Ovan redogjordes för definitionen av rättfärdiganden. Däremot begränsar inte uppsatsen sig till att endast hitta rättfärdiganden för hållbarhet, utan öppnar även dörren för att förstå motsatsen, hur avsaknad av hållbarhet kan rättfärdigas. De centrala teoretiska begreppen diskuterade ovan ämnar ge vägledning i analysen kring hur rättfärdiganden såväl som värdekonflikter kan förstås.

4 Metod

Detta avsnitt ämnar skapa en förståelse för det valda tillvägavägagångssättet. Avsnittet kommer att både presentera och motivera metoden. Avsnittet inleds med en genomgång av de större valen såsom val av forskningsdesign och går därefter in på mindre val som avgränsningar och urval. Vidare antar studien en abduktiv ansats för att låta förståelsen för området successivt växa fram under studiens gång. Uppsatsen utgår från teori för att sedan mot detta kunna testa denna teori mot den empiri som samlas in i intervjuerna, samtidigt som å andra sidan empirin ämnar styra och vägleda analysen. Teorin fungerar främst som vägledning, uppsatsen ämnar således inte utveckla teorin i sig och inte heller fungera deduktiv i den mån att hänsyn kommer tas till det empiriska materialet (Lune & Berg, 2017, s. 176). De metodologiska valen kommer i viss mån kontinuerligt att resoneras kring för att på ett transparent sätt visa för läsaren hur och varför valen gjorts men kapitlet kommer även att avslutas med en metodologisk reflektion för att fördjupa detta.

4.1 Forskningsdesign

Uppsatsen är primärt en intervjustudie. Den huvudsakliga metoden och insamling av data bygger på intervjuer med upphandlingsansvariga personer i kommunen som är centrala för hållbara upphandlingar, på 8 olika svenska kommuner. Intervjuerna är av kvalitativ karaktär med syfte att djupdyka i frågan och få en samtida såväl som en nyanserad bild av frågan, för att lära av andra (Lune & Berg, 2017, s. 65-66). Intervjuer ger möjlighet att förstå hur respondenterna resonerar och ämnar ge en möjlighet att förstå underliggande värdekonflikter som inte är publicerade i officiella dokument. Samtidigt är det av vikt att notera att intervjuer speglar den intervjuade personens tankar och inte nödvändigtvis en allmängiltig bild av fenomenet (ibid, s. 67). I detta fall är det den egna personens tankar som är eftersträvansvärda eftersom analysenheten är individerna i fråga. Ambitionen är att få fatt i erfarenheter och tankar hos de intervjuade individerna som kan svara på frågan om hur värdeordningen ser ut när det kommer till hållbarhet inom upphandling. Således anses intervjuer som en fördelaktig

metod för att synliggöra hur ett fenomen ser ut och ter sig, vilket överensstämmer med denna uppsatsens syfte (Esaiasson et al, 2017, s. 260).

Intervjuerna antar en semistrukturerad form, detta val har främst gjorts då standardiserade intervjuer utgår från mycket sakkunskap hos den som intervjuar och en tydlig bild av vilka svar som förväntas, detta har valts bort då jag som uppsatsförfattare inte är en expert i sakfrågan. Semistrukturerade intervjuer är istället strukturerade på förhand samtidigt som de öppnar dörren för mer flexibilitet under intervjun där frågorna kan anpassas under intervjugång. Detta val motiveras vidare med att frågorna då kan skapa möjlighet att förstå hur människor uppfattar sin omvärld, för att därmed kunna avspegla en medvetenhet kring hur individerna som intervjuas förstår fenomenet i fråga, och att förståelsen kan skilja sig åt (Esaiasson et al., 2017, s. 262-263). Till följd av svårigheterna i att diskutera så pass komplexa fenomen som värdeordningar och rättfärdiganden ämnar uppsatsen använda det semistrukturerade formatet för att kunna ta i beaktning det som uppkommer under intervjugång vidare med det som respondenterna själva anser är viktiga, för att fånga in olika typer av rättfärdiganden och värdekonflikter. Flexibiliteten i semistrukturerade intervjuer möjliggör också en jämförelse mellan intervjuerna för att synliggöra likheter och skillnader som kan uppkomma (Esaiasson et al., 2017, s. 70-71). Detta bidrar till att intervjuerna alla genomförs på ett öppet sätt med tematiska frågor men där exakt formulering och ordning varierar på grund av respondenten och samtalet i sig. Leech poängterar vikten av exempel och att fråga respondenten hur denna benämner fenomenet i fråga (Leech, 2002, s. 667), detta har gett upphov till en intervjufråga som öppnar upp för diskussion kring olika typer av hållbarhet.

För att göra uppsatsen mätbar presenteras nu operationella indikatorer. Till följd av uppsatsens beskrivande natur utgår indikatorerna från teorin för att dessa ska överensstämma med de teoretiska begreppen i så hög utsträckning som möjligt och på så vis öka validiteten. Samtidigt är de statsvetenskapliga begreppen ofta abstrakta i sin natur vilket gör att översättningen till operationella indikatorer ofta blir svår (Esaiasson et al., 2017, s. 22; 60). För att indikatorerna ska ligga så nära teorin som möjligt, har de operationella indikatorerna valts utifrån teorin för att stärka denna validitet. Utifrån de valda indikatorerna kommer respondenternas svar att transkriberas och sedan koda analyseras utifrån det teoretiska ramverket. Eftersom ramverket stakar ut fyra centrala delarsom kan hjälpa till att förstå beslutsfattandet inom upphandlingsområdet, är utgångspunkten bakom indikatorerna de egenskaper som Craven tillskriver de olika lägena. Uppsatsen kommer använda de fyra

huvudsakliga fälten som fyra olika avsnitt av analysen med fokus på respektive operationella indikatorer inom varje del.

Inom det övre vänstra hörnet av matrisen återfinns en stark tro byråkrati, korrekthet och hierarkisk organisation. Effektivitet och korrekthet handlar här om att processa information och implementera på rätt sätt, och känns igen i sin hierarkiska struktur. Craven diskuterar också hur medborgerliga värden står för politiska mål snarare än ekonomiska. Till följd av detta har jag valt att mäta detta hörn i begreppen politik, policy och effektivitet. Dessa centrala begrepp representerar förhållningssätt och ger uttryck för resonemanget och rättfärdigandet som återfinns inom kvadranten där byråkrati och medborgerliga värden möts, samt ämnar ge tydligare och mer konkret förklaring för vad som ska mätas inom denna del av matrisen. Inom det nedre vänstra hörnet av matrisen återfinns det professionella tillsammans med det medborgerliga, där klientstyrda relationer, service och kunder tillsammans med ett allmänintresse är återkommande. Service beskrivs inom ramen för teorin som en önskan att hålla kunder nöjda, en applicering av den kunskap man har som tillgodoser kunderna eller mottagarna. Här har jag valt att plocka ut service, omvärld och medborgare som centrala värden och begrepp. Medborgare för att dessa kan ses som förvaltningens kunder. Samt omvärld, som fångar in ett bredare allmänna intresse med välfärd, samhällsuppfattning och dylikt och samtidigt går i linje med det mer flexibla professionella grundantagandet. Därefter i det övre högra hörnet, som karaktäriseras av marknadsperspektivet, är ekonomiska begrepp som pris och konkurrens återkommande och pris lyfts som ett centralt begrepp som står över andra värden. Här används begreppen pris, mätbarhet och marknad som operationella indikatorer för att karaktärisera hörnets egenskaper. I nedre högra hörnet präglas beslutsfattandet av en professionell effektivitet där policys ter sig onödiga, en flexibel inställning som är lyhörd för expertkunskap, sammanhang men samtidigt bryr sig om produktivitet och effektivitet. Här har jag valt ut experter, flexibilitet, enkelhet. Dessa begrepp är de som kommer användas för kodning och analys av det empiriska materialet.

4.1.1 Tillvägagångssätt

Samtliga intervjuer genomfördes digitalt via Teams för att skapa samma förutsättningar för alla respondenter. Intervjuerna var satta till minst 30 minuter men utan att ha en strikt gräns, vilket gjorde att längden på de olika intervjuerna varierade från 30-45 minuter. Längre

intervjuer hade kunnat ge fler djupgående svar men för att ha möjlighet att genomföra fler intervjuer valde jag en kortare tid med frågor som direkt rörde ämnet. Samtliga intervjuer är anonymiserade och detta såväl som godkännande av inspelning av ljud informerades respondenterna om innan intervjun tog sin början. I ett första skede utfördes även en sonderingsintervju i tidigt stadiet med en upphandlingschef på en svensk kommun som inte medverkar i resultatet, detta för att jag som intervjuare skulle få en tydligare bild av sakfrågan. Denna input har bidragit till intervjufrågornas innehåll och formuleringar men tar i övrigt ingen plats i studiens resultat.

Intervjuerna spelades in och lyssnades därefter noggrant igenom, och transkriberades därefter med hjälp av ett digitalt verktyg. Därefter har intervjuerna lyssnades igenom ett flertal gånger samtidigt som transkriberingarna lästes igenom och redigerades där transkriberingsverktyget missat delar av meningar och dylikt. De citat och uttalanden som jag uppfattat som centrala utifrån den teoretiska ramen och ovan operationalisering, har i transkriberingen kodats i de fyra olika färgerna från matrisen, för att kunna synliggöra de olika delar av materialet i olika teman. Detta kan anses vara ett godtyckligt urval av centrala citat som jag gjort under kodningens gång utifrån det som varit viktigast utifrån teorins ramar, men belyser samtidigt forskarens aktiva roll (Lune & Berg, 2017, s. 90-92). Trots att ramverket i sig innebär ett analysverktyg finns risker med tillvägagångssättet i den mån att det är mina egna tolkningar av det empiriska urvalet som ligger bakom kodningen. Medvetenhet finns om subjektiviteten som uppstår i forskning där forskaren själv tar en medveten roll, nära empirin, och att detta riskerar att leda till tolkningar. Kvalitativ forskning är till sin natur byggd på tolkningar och då en textanalytisk metod används utgår kodningen av materialet från skribentens uppfattning av i detta fall teori, vilket tydliggör vikten av transparens och att på ett genomgående sätt motivera de val som gjorts (Teorell & Svensson, 2007, s. 17-18).

Utgångspunkten var på förhand numrerade men till följd av intervjuernas semistrukturerade natur ansågs under intervjuernas gång inte ordningen vara lika viktig som att ge respondenterna utrymme att fokusera på det som de ansåg viktigast. Till följd av att intervjuerna antog en semistrukturerad form var intervjuformatet öppet för respondenterna att fokusera på frågor de själva ville diskutera mer ingående, därmed tog intervjuerna lite olika vägar vilket ledde till olika ordning på frågorna och att olika följdfrågor ställdes, men intervjuerna innehöll alltid samma huvudsakliga frågor. Frågorna återfinns i sin helhet i appendix men inleddes med inledande frågor om respondentens roll och kommunens

organisation, för att följas av frågor kring motiv och rättfärdigande hållbarhet i upphandlingar. Exempel efterfrågades frekvent för att tydliggöra vad respondenten pratade om. Utöver det lyftes frågan om respondenten kunde se några konflikter kunde ses inom detta, såväl som frågor kring vilka respondenten anser vara mest drivande i hållbarhet, hur olika branscher skiljer sig åt och vilka utmaningar respondenten ser i processen av att införa hållbarhet i en upphandling. En annan fråga handlar om olika typer av hållbarhet, vilka begrepp som används och om man arbetar olika med de olika typerna.

4.2 Avgränsningar och urval

Till följd av begränsad tid och resurser har ett antal avgränsningar och urval gjorts för att uppsatsen ska kunna och hinna genomföras på ett så metodologiskt försvarbart sätt som möjligt. Primärt har två urval gjorts som jag anser är centrala för uppsatsen. Urval av kommuner samt urval av respondenter, som också är uppsatsens analysenheter. I detta avsnitt kommer dessa urval redovisas för med tillhörande motivering.

Det är respondenterna, de upphandlingsansvariga, som är analysenheten i uppsatsen, men för att skapa en transparens kring arbetssättet diskuteras även urvalet av kommuner kort i detta stycke. Av Sveriges 290 kommuner har jag valt 8 slumpmässiga kommuner från SKRs lista över samtliga kommuner (SKR, 2023) genom en onlinebaserad slumpgenerator, med vissa på förhand bestämda förutsättningar. Det slumpmässiga urvalet är till för att främja anonymiteten och antalet intervjuer för att på ett trovärdigt sätt kunna säga något om fenomenet (Esaiasson et al., 2017, s. 267). De 50 minsta svenska kommunerna baserat på folkmängd togs på förhand bort från alternativlistan då dessa ofta ingår samarbete och är beroende av samverkan med varandra samt har avseende värd mindre resurser och således andra förutsättningar, har dessa placerats utanför populationen. Även Stockholm, Göteborg och Malmö kommun har tagits bort från listan då dessa städer är särskilt stora och innehar således särskilda resurser. Maximal variation, genom vilka kommunerna valts ut, handlar om att fånga så många mönster och trender, både i form av likheter och olikheter som möjligt, detta för att kunna beskriva det valda fenomenet i olika sammanhang (ibid, s. 260). Det handlar om att fånga upphandlingsansvariga från olika kommuner som alla jobbar inom ramen för hållbarhet i upphandling, samtidigt som förutsättningarna skiljer sig åt. Till skillnad från att djupdyka i en

kommun, kan anonymiteten lättare bibehållas då fler kommuner är medverkande vilket ämnar skapa en större trygghet för respondenter att vara ärliga i sina svar. Totalt mailade jag 17 kommuner som valdes ut bland de potentiella kommunerna av slumpgeneratoren, fick svar av 10 av dessa och utförde intervjuer med samtliga, varav en var sonderingsintervjun, och en annan genomfördes med en upphandlare och senare valdes bort då detta föll utanför ramen för den övriga gruppen respondenter, således utgör 8 intervjuer det empiriska materialet.

Ett urval har även gjorts när det gäller respondenter, de individer som fungerar som analysenhet. Respondenterna är de *upphandlingsansvariga på kommunen*, de som på något sätt är centrala personer för utförandet av hållbara upphandlingar på kommunen. Analysenheten är de objekt som ämnas undersökas och variabler är dess egenskaper som ämnas beskrivas (Esaiasson et al., 2017, s. 45). För att definiera analysenheterna måste kriterierna upprättas om vilka, hur många, och inom vilket område dessa återfinns. Som Esaiasson et al belyser, kan analysenheter variera stort och fantasin sätter gränserna. Både vedertagna definitioner eller en blandning av sådana används för att motivera valet av analysenhet (ibid, s. 48-49). Den gemensamma nämnaren är i detta fall att de är centrala för kommunens upphandlingar ur ett hållbarhetsperspektiv. Kommunerna har själva fått välja den person och roll som de anser bäst kan svara på frågorna. Motivet bakom detta är att centralitet är en av de vanligaste urvalsprinciperna för val av intervjupersoner, för få kontakt med centrala källor för frågan i sig. Däremot har exempelvis snöbollsurval valts bort eftersom denna uppsats spänner över flera kommuner, utan istället har urvalet gjorts utifrån maximal variation. Maximal variation handlar om att på samma gång skapa möjlighet att dokumentera variation såväl som att kunna identifiera mönster (Esaiasson et al., 2017, s. 258). Då individerna valts ut som analysenhet betonas vikten av att respondenterna innehar samma typ av roll så att de har något gemensamt, för att stärka uppsatsen trovärdighet och validitet. Utifrån de 8 kommunerna medverkar en blandning av upphandlingschefer och hållbarhetsstrateger eller liknande roll med annan benämning, en från varje kommun i de flesta fallen och i undantagsfall två eller tre medverkande. Ambition var från börjat att endast intervjua upphandlingschefer för att få ett så smal målgrupp som möjligt och stärka validiteten, men till följd av uppsatsens omfång och i takt med att jag började höra av mig till kommunerna blev det tydligt att många hänvisade till en annan roll som de ansåg bäst lämpad för att svara på frågor om upphandling och hållbarhet, en roll som går under lite olika benämningar på olika kommuner men innefattar samma ramar, begrepp som används har varit

miljösamordnare, hållbarhetssamordnare, hållbarhetsstrateg. Önskvärt hade varit att endast intervjua upphandlingschefer men utifrån både tidsramen och tillgängligheten för att få till fler intervjuer för att stärka resultaten i mängd, inkluderades även samordnande roller.

Nedan följer de olika respondenternas yrkestitel samt respektive referensnummer vidare in i analysen. Transkriberingarna finns tillgänglig att tillgå om så önskas men ingår inte i detta appendix på grund av sitt omfång.

Intervju nr samt referens	Central person för hållbar upphandling
Intervju 1 (IP1)	Upphandlingschef
Intervju 2 (IP2)	Upphandlingschef
Intervju 3 (IP3)	Miljösamordnare
Intervju 4 (IP4)	Inköpsutvecklare
Intervju 5 (IP5)	Hållbarhetssamordnare x 2
Intervju 6 (IP6)	Hållbarhetsstrateg
Intervju 7 (IP7)	Hållbarhetsstrateg & inköpschef
Intervju 8 (IP8)	Miljöstrateg x 3

4.3 Metodologiska reflektioner

Avslutningsvis ett kort avsnitt gällande mina tankar om generella överväganden som gjorts och vilka alternativ som i och med det valts bort. En central problematik inom statsvetenskaplig forskning är validitet och reliabilitet, att mäta det vi säger att vi mäter på ett tillförlitligt sätt. Begreppsvaliditeten, hur väl den teoretiska definitionen stämmer med operationella indikatorer, kompletteras av resultatvaliditet, huruvida det som ska mätas faktiskt mäts (Esaiasson et al., 2017, s. 58). Detta syns vidare i hur Esaiasson et al beskriver

hur forskning strävar efter omöjliga ideal men att medvetenhet om sin egen plats i forskningen är det viktiga, och att det snarare handlar om att hitta en så bra väg framåt som möjligt (ibid, s. 26-27). Det uppstår en viss risk i det mått av godtycke och subjektivitet som det innebär att utföra en beskrivande studie även när det gäller generaliserbarhet. Strävan efter generaliserbarhet begränsas ofta av tid och resurser, så även i denna uppsats. Ett försök att generalisera resultatet empiriskt över Sveriges olika kommuner är svårt i detta fall, då endast 8 av Sveriges 290 kommuner medverkar. Generella trender som ges uttryck för hos de upphandlingsansvariga kan slås fast, men även här är urvalet litet och sårar på så vis generaliserbarheten. Det går att tänka sig att generaliserbarheten istället bättre kan förstås på ett teoretiskt plan, genom att undersöka empirin inom det teoretiska ramverket skapas en förståelse för frågan på en mer generellt plan, knutet till det teoretiska ramverket som i detta fall är relativt nytt. I försök att motverka brister relaterade till subjektiva val avser denna uppsats att på ett medveten och transparent sätt som möjligt redogöra för de olika stegen som tagits och varför (Teorell & Svensson, 2007, s. 68-69; Lune & Berg, 2017, p. 177).

En fördel med att denna population spänner över flera kommuner är att de olika svaren kan jämföras och fokus kan läggas på att identifiera trender och mönster, både återkommande och unika, som synliggörs i de olika intervjuerna. Om en fallstudie gjorts på en specifik kommun hade detta gjort det svårare att uttala sig generellt över gruppen och i stort sett omöjliggjort anonymitet. Just anonymitet är en etisk aspekt av undersökningar, främst när det gäller intervjuer. Även om anonymitet i vissa fall hämmar trovärdigheten, anses det i vissa fall nödvändigt för att kunna få mer uttömmande svar (Esaiasson et al., 2017, s. 257-258). På grund av detta har namn och kommun anonymiserats, utöver det har även valda delar om specifika siffror eller andra kännetecken tagits bort från transkriberingarna för att skydda anonymiteten. Däremot har yrkestiteln kvarstått då detta är central info för att förstå de aktuella analysenheterna.

Eftersom kodningen av materialet härstammar från min egen tolkning av vad som anses viktigast utifrån vald teoretisk ram kan detta anses subjektivt, men det handlar främst om att skapa en så realistisk väg framåt som möjligt. Att bemöta dessa svårigheter görs bäst genom transparens och reflektioner över detsamma, vilket bland annat är anledning bakom detta avsnitt. Detta tydliggör också behovet av en konkret operationalisering. Abstrakta begrepp som värdeordning och värdekonflikt gör att översättningen till tydliga operationella indikatorer blir något svårare, något som kan underlätta här är tydlig transparens och att luta

sig mot etablerad teori och tidigare definitioner (Esaiasson et al., 2017, s. 59-60) vilket motiverar valet av Cravens teori som berör just frågor inom upphandling för att på ett riktat sätt kunna mäta det som ska mätas och stärka begreppsvaliditeten. För att de operationella indikatorerna ska hamna så nära teorin som möjligt och på så vis minimera risken för försämrad validitet utgår uppsatsens valda operationella indikatorer från Cravens teoretiska ramverk och är en direkt förlängd arm av detta. Detta möjliggörs genom att ramverket står nära uppsatsens område i det avseendet att den specifikt behandlar sociala frågor inom upphandling och hur värden hanteras.

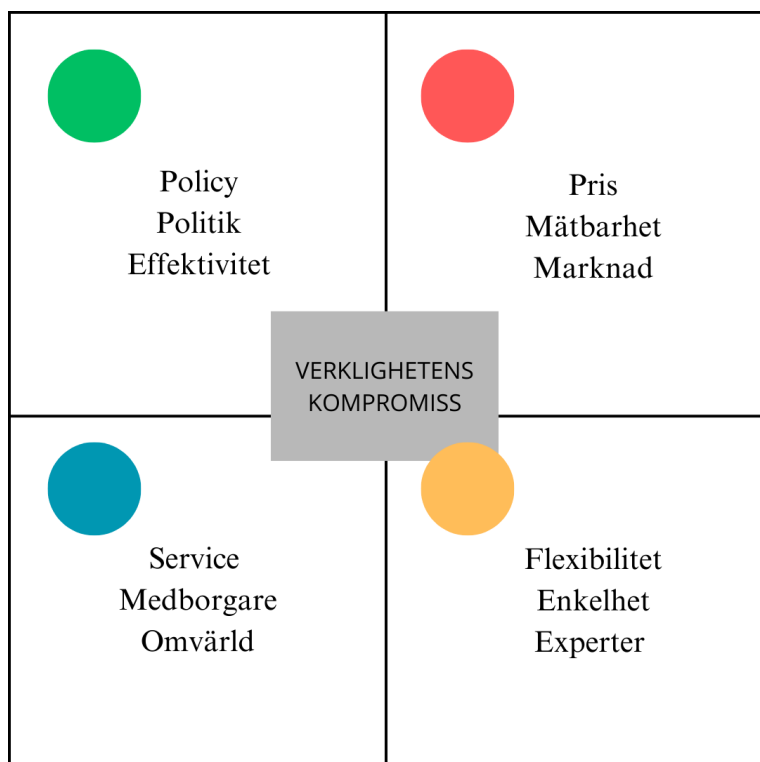
Reliabilitet beskrivs som frånvaro av slumpmässiga fel, exempelvis slarv med insamling av empiri. För att motverka detta ämnar jag vara så transparent som möjligt under studiens gång för att tydliggöra mina steg och genom öppenhet motverka missförstånd som följd av slarv eller dylikt i den mån det går (ibid, 64-65). Det som bör noteras inom detta är att en av inspelningarna blev betydligt sämre kvalitet och därmed svårare för både det digitala verktyget samt för mig att transkribera korrekt, då delar av intervjun inte hörs på inspelningen. Detta gäller intervju nummer 5 som därför tar mindre plats i analysen. Jag har däremot valt att ha kvar de delar som har kunnat transkriberas för att fylla på empirin ytterligare och inte förlora det som hördes tydligt på inspelningen.

Validiteten är en desto viktigare aspekt att ta hänsyn till för att säkerhetsställa frånvaron av systematiska fel, här handlar det om att mäta rätt sak (ibid). Med större tidsram hade det varit intressant att analysera fler antal individer på olika kommuner, men till följd av uppsatsens tidsomfång har detta valts bort. Att intervjua fler och inom ramen för tidsmässigt längre intervjuer hade även det kunnat ge starkare validitet genom en bredare förståelse för mönster och trender samt för att fånga upp eventuella motstridigheter på ett säkrare sätt än vad som hinns med inom ramen för detta arbete.

5 Resultat och analys

Nedan följer studiens resultat och analys utifrån de två frågeställningarna, där den första delen svarar på hur hållbarhet rättfärdigas utifrån Richard Cravens teoretiska ramverk och den andra delen svarar till vilka värdekonflikter som är mest framträdande. Resultat analyseras kontinuerligt. Begreppet rättfärdiganden innebär en form av argument för att styrka en viss logik. Denna del kommer främst att lyfta ut citat från intervjuerna som innehåller motiveringar till hur de kan förstås inom ramen för ett visst rättfärdigandet. Diskussion och analys av den andra frågeställningen ämnar i sin tur vara något mer problematiserande och genom vidare användning av teorin kommer empirin här analyseras för att svara på vilka värdekonflikter som är mest framträdande, samt föra en diskussion om vad de olika konflikterna innebär.

För att analysen ska vara så enkel att förstå och följa som möjligt, återkommer min egenproducerade matris med bakgrund i teorin. Denna matris är utgångspunkten i analysen, liksom Craven beskriver möts verkligheten någonstans i mitten i den stora kompromissen men för att skapa en teoretisk förståelse har matrisen använts i sina idealtypiska kvadranter, där de fyra olika delarna är olika områden inom teorin inom vilka olika värden och resonemang ryms. Utifrån nedan matris över de operationella indikatorerna, vägled av Cravens teoretiska ramverk, presenteras analys och resultat utifrån den kodning som gjorts av materialet.



Egenproducerad matris med utgångspunkt i Cravens ramverk för att skapa en tydligare förståelse för hur ramverket ämnar användas kommer här åter för att underlätta vidare läsning.

5.1 Policy, politik och effektivitet

“Alltså viktigaste nivån är ju policy och riktlinjer, förutom lagstiftning då så att säga, som du säger också är ju lite tunn men ändå tycker vi att den är tillräckligt för att det är ju ändå lokal påverkan som vi tror är det viktigaste i alla fall när vi tittar” (IP1).

“Politiken här har väldigt hög svansföring... så det försöker vi jobba mycket med” (IP2).

Policy, politik och effektivitet är indikatorer hämtade från övre vänstra hörnet i Cravens matris. Här återfinns den byråkratiska tron på struktur och system som det korrekta, det legala rankas högt och policy styr oavsett sammanhang och situation. Detta innebär också att hänsyn inte tas till särskilda situationer. Organisationen är hierarkisk i sin natur och denna ordning präglar även beslutsfattandet. Ett rättvist och korrekt beslutsfattande är viktiga faktorer i denna del som präglas av ordning och reda. Även effektivitet spelar en stor roll, men med stor respekt för processens gång. Byråkratin förväntas ha sin gång även om vägen dit är snårig.

Beslutsfattandet präglas således av en logik och rättfärdigande som argumenterar för policy, riktlinjer, politiska styrdokument och liknande. Detta syns i intervjuerna genom att politiska styrdokument, interna policys och riktlinjer är viktiga. Det framgår att lagstiftningen respekteras, vilket går i linje med det byråkratiska läget, samtidigt återkopplar det tillbaka till den befintliga forskningen i den mån att det är tjänstemännen på lokal nivå som präglar beslutsfattandet inom offentlig upphandling snarare än att den präglas av lagar på nationell nivå.

“Men vi jobbar ju utifrån kommunfullmäktiges, det högsta beslutande organets inriktning och ambitionsnivå, och det kan vi inte göra på något annat sätt liksom” (IP1).

En återkommande trend är fokus på den politiska ledningen och de styrdokument som genererats. Dessa argument pekar på en logik som präglas av just policy, riktlinjer och effektivitet. Något som bekräftar bilden av att politik, policy, regler och lagar spelar en stor roll. Politiska beslut och riktlinjer vägleder och ger stöd åt hållbarhet i upphandling, en tydlig referenspunkt för att rikta och sträva mot hållbarhet. Det blir även tydligt i respondentens beskrivning av hur de än arbetar är det alltid politiken som har sista ordet. Sammantaget framkommer en tydlig bild där den politiska viljan spelar en avgörande roll. Här återfinns de byråkratiska argumenten i resonemang som bekräftar en logik som präglas av korrekthet, hierarki och styrdokument.

“... att vem har olika roller, chefsroller och beslutande roller. För det kan avgöra om det är en miljömedveten ekonomichef eller upphandlingschef eller något motsvarande” (IP3).

Något som också kännetecknar denna byråkratiska ansats är den hierarkiska organisationen. Utöver detta innebär det byråkratiska läget en tro på ordning och struktur. Här framgår dels att hur organisationen är uppbyggd spelar roll, rollfördelning och både den politiska ledningen såväl som kommunens ledning hänvisas ofta till som de som bestämmer. Ytterligare fokus läggs på underlag, styrdokument, policydokument och hur dessa ställs i relation till politiken. En indikation på hur en hierarkisk organisation med politiken i toppen avgör hur beslutsfattandet ser ut trots diverse styrdokument producerade av kommunen själva, men önskemål om olika vägar mot hållbarhet.

5.2 Marknad, pris och mätbarhet

“Även om vi vet att marknadsanalyserna för studien säger att de här snöröjningsfordonen inte är så miljövänliga som vi skulle vilja, men då kan vi ju lägga in stimuleringsersättningarna, att åsersättningarna är x antal” (IP1).

“Och vi märker också en lågkonjunktur. Där våra kostnader ökar i alla de här försörjningsdelarna som vi behöver. Det kan handla om allt från att vi köper tjänster där vi har transporter som sker med fossila bränslen och så vidare. Allt detta får påverka. Bara vi får ställa ökade hållbarhetskrav kopplat mot det här. Så det kommer att få en direkt ekonomisk effekt. Den ekonomiska effekten gör det, att det blir mindre pengar över för mitt grunduppdrag...Så det här är ett litet moment 22, tyvärr. Men ändå dock, så finns det ju en ambition och en vilja om att vi ska gå mot ett mer hållbart håll” (IP2).

Den högre övre kvadranten i Cravens modell är en blandning av marknadsvärdet och det byråkratiska antagandet, något som präglas av av pris, konkurrens och marknadsmässiga frågeställningar som mätbarhet innebär att det här läggs fokus på kostnader, mätbarhet, och ekonomisk hållbarhet när handlar om rättfärdigandet av hållbarhet. I första intervjun diskuteras konkreta sätt att använda upphandling för hållbarhet, i form av att ge åsersättning ekonomiskt för ett fordon som genererar mindre utsläpp och är bättre för miljön. Något som går i linje med Cravens beskrivning av att för att hållbarhet ska rättfärdigas på denna sida av matrisen behövs något som ur ett ekonomiskt perspektiv förbättras i det långa loppet.

“Ja men vi är också en kommun som har pekat ut att man vill vara ledande inom miljöfrågor. Man vill vara en av de bästa miljökommunerna, liksom” (IP6).

“Samtidigt att man vet att man inte ligger i den sämsta divisionen i alla fall... men vi är en av de kommuner i landet där som har de bästa nyckeltalen på det, det är ju ett fantastiskt motiv bakom liksom att att ha med det”(IP1).

Även konkurrens lyfts i form av hur man ser på sin relation till andra kommuner. Detta återspeglar hur logiken och rättfärdigandet präglas av bland annat argument om konkurrens och marknadsmässiga fördelar. Ett annat sätt att förstå hur logiken rättfärdigas är att förstå hur

resonemangen inte rättfärdigar hållbarhet. Detta ses bland annat i termer av hur lågkonjunkturen beskrivs som något som innebär ett ekonomiskt fokus som gör det svårare att inkludera hållbarhet i upphandlingarna i fråga. På så vis påvisas kombinationen av värdena som Craven pekar på, här syns en av flera kompromisser.

“Alltså det är ju pris. Och speciellt i dessa besparingstider. Alltså nu har väldigt många instanser väldigt stora besparingskrav på sig” (IP4).

“För hållbarhet är ju också sånt som tyvärr i dagsläget kostar pengar” (IP2).

“För ekonomin, de är jätteduktiga på att läsa Excel-dokument och siffror och hålla hårt i pengarna...Det här innebär att medel går före grunduppdrag” (IP2).

I flera intervjuer återkommer den traditionella bilden av att pris är det mest avgörande. Kostnaderna är återkommande och kopplat till detta besparingar och hushållandet av pengar. Det framgår att rättfärdigandet av hållbarhet är präglad av ett ekonomiskt besparingstänk där priset står i fokus, något som Craven tydliggör i denna del av matrisen. Att värna om marknaden och dess typiska attribut. Ett annan typ av rättfärdigande som syns under intervjuerna är mätbarheten, något som även den sorterar under priskvadranten. Flera respondenter betonar att mätandet är en stor del i varför hållbarhet tar, eller inte tillåts ta, plats och även att typen av hållbarhet som tar plats avgörs av mätbarheten. Begreppet nyckeltal används frekvent och spelar en väsentlig del, samtidigt återkommer förståelsen för att hållbarhet är svårt att mäta och således skapar utmaningar i rättfärdigandet i dess abstrakthet. Detta leder tillbaka till Cheng et al och andra delar av forskningen som pekar på svårigheterna med kontroll när det kommer till hållbarhet, vilket även blir synligt här i form av ett argument mot hållbarhet.

“Det gäller att hitta de här nyckeltalen och mätmetoderna för vad effekten blir...” (IP2).

“Då har vi 17 nyckeltal plus att vi brukar berätta om någonting. Och då är det till kommunstyrelsen. Hur har det gått med det här? Och det är oturligt, det har vi inte pratat om än, det är liksom hur mäter vi att det är en grön affär och upphandling? Och för det har vi ju nyckeltal, det är liksom ekologiska livsmedel, det är bara för att det går att mäta. Och det är ju rätt löjligt för det är inte representativt och så vidare” (IP3).

"De här grundkraven liksom de har tagits fram, inte bara för staden utan också för att bolagen ska kunna använda dem" (IP6).

En annan aspekt av marknadsmässiga värden är anpassning till näringslivet, som traditionellt förknippas just med pris, minimering av kostnader. Här synliggörs marknadslogiken ytterligare som pekar på hur man kan rättfärdiga hållbarheten när man har marknaden i ryggen, när siffrorna talar för det eller när man samtidigt främjar av näringslivet. En hänsyn och förståelse för marknaden där man värnar bolagen.

5.3 Service, medborgare och omvärld

"Det gäller ju verkligen att veta. Nej men hur ser min marknad ut som jag jobbar mot. Vet man inte, går det ju inte att ställa andra krav heller. Det är ju inte bara hållbarhet som handlar om. Allas krav. Det man ställer krav på måste man ju veta. Hur ser marknaden ut. Annars blir det ju helt, man missar ju målet på något sätt. Och jag tänker för marknaden och omvärlden är ju en jättestor del av det" (IP7).

"Ökad resonans och krisberedskap också där som är så populärt nu. Då är det ju ett bra sätt att kunna motivera sådana där investeringar" (IP8).

"Man kan väl säga såhär. Indirekt kommer det från våra medborgare. För politikerna är ju valda av oss medborgare, på så sätt är det att vi går åt det hållet" (IP1).

Den blåa kvadranten möts i Cravens matris i medborgerliga värden och professionellt agerande. Detta innebär en möjlighet att vara något mer rörlig än i det byråkratiska antagandet. Samtidigt läggs tonvikten på det som bland annat Furusten berör i form av det offentliga ansvaret. Ett grundantagande här är att det offentliga har ett samhällsansvar. I detta syns myndighetens, i detta fall, kommunens och dess tjänstemäns ansvar gentemot sina medborgare, som röstar fram dem. Service är den nedre vänstra kvadranten i Cravens matris och kännetecknas av en logik som rättfärdigar beslut genom argument om service gentemot medborgarnas intressen och samhällsansvar. Ovan resonemang indikerar hur man rättfärdigar

att anpassa sig efter omvärlden i termer av att förstå marknaden som en del av omvärlden, samtidigt som man följer trender och det som är populärt för stunden också synliggör en anpassning till rådande omständigheter snarare än en mer legal logik.

“I Sverige finns det ju lite jantelag men det finns ju alltid någon som är lite längre fram än någon annan. Och ibland tittar vi ändå på Stockholm, Göteborg och Malmö då som har X medarbetare mer än vad vi har, då kan vi aldrig liksom konkurrera. Men vi kan ju titta på goda exempel, goda formuleringar och det handlar ju mycket såklart om intresse och engagemang och ja samhällsintresse kan man väl säga övergripande. Och vi har ju ett stort samhällsintresse på mina medarbetare och flera inklusive mig själv har ju även arbetat politiskt tidigare. Så att vi vet ju om liksom vad som gäller och hur man kan hantera det på ett bra sätt” (IP1).

“Vi försöker hela tiden att lyfta alla hållbarhetsbegrepp hela tiden. Och hela tiden försöka sätta in det i ett större sammanhang” (IP8).

Ovan diskuteras hur organisationen har ett stort samhällsintresse genom rollen de har som offentlig myndighet och hur man därför har en skyldighet att bana väg för värden som hållbarhet. Återkommande betonas hur grunduppdraget som offentlig myndighet innefattar ett värnande av samhällsutvecklingen. Samtidigt tydliggör man på många håll, som i fallet ovan, att man är begränsade av sina resurser i form av antal, kompetens och tid. Trots detta strävar man efter att anpassa sig efter omvärlden, och som i ovan exempel, ta inspiration från andra kommuner för att bli så bra som möjligt på att få med hållbarhet.

“Den ena rollen är att vi ska leverera service och stöd till våra verksamheter. Det är den ena. Den andra rollen är ju att vi är myndighetsutövande, och med myndighetsutövande innebär det att gör man fel ute i organisationen så kommer vi dit sen och väntar” (IP2).

Servicen gentemot medborgarna syns även i citat som i detta fall om skolmat, *“...vi behöver ändra våra menyer så att vi hittar produkter som fortfarande kan bidra till någon form av hållbarhetsaspekt utifrån” (IP1)* ett uttalande som indikerar att man vill fortsätta på den inslagna hållbarhetsbanan även om det innebär mer arbete, i detta fall för att serva medborgarna. Återkommer är också kommunens ansvar att leverera service, inte bara gentemot medborgare utan också som en stödfunktion till verksamheten i övrigt. Här

synliggörs det professionella läget som är mer anpassningsbar utifrån den service som situationen kräver.

“Och då ligger vårt grunduppdrag som offentlig myndighet att värna om samhällsutvecklingen och se till att vi får ett jämlikt samhälle kopplat till hållbarhet eller vad än det kan vara” (IP2).

Många respondenter pratar om livsmedel, vilket i mångt och mycket är ett av de områden som medborgarna kommer i kontakt med allra mest. Även omvärld är återkommande i några av intervjuerna. Det pratas bland annat om en ny avdelning som instiftats i form av miljö- och klimatavdelning som en satsning på hållbarhet (IP3), en indikation på att man anpassar sig efter en ny omvärld där frågorna blir allt viktigare. Omvärlden som avgörande faktor och anpassning till denna spelar roll för flera av respondenternas och respektive organisation, många gånger nämns det i termer av kriget i Ukraina, pandemitider (IP3) och liknande skäl. Detta belyser också något intressant. Att anpassa sig till omvärld verkar gå före det mesta, däribland även pris, politik, service som på andra håll anses viktiga. Som även inledande citat antyder, kan marknaden utöver att förstås som den enbart ekonomiska platsen för köp, förstås som en del av betydande omvärld.

“Så vi gör ganska ofta marknadsundersökningar, vi ringer runt”... för att höra hur långt de har kommit inom branschen”...man får verkligen anpassa sig till det som finns” (IP6).

Exempel på hur anpassning till omvärlden syns i förståelsen man har för olika branschers olika möjligheter till hållbarhet, vilket gör att man rättfärdigar olika beroende på situation och förutsättningar. Sammanfattningsvis synliggörs hur värden som service gentemot medborgare och samhälle konkurrens ligger nära till hands under samtal kring motiv till hållbarhet i vissa fall, men inte alla.

5.4 Flexibilitet, expertis, enkelhet

“Men det är också att få möta policy och riktlinjer på ett bra sätt. Så att de säger ju liksom vad och vi säger hur. Eller ju tvärtom hur de säger, ja inriktningen och vi tar om huret. Och

det är ofta där man behöver vara” (IP1).

“För att höra var och hur långt har de kommit i. Inom just branschen för det. Det varierar ganska mycket hur långt man har kommit. Och vi kan ju inte sätta ett krav på 100 procent fossilfritt om de liksom knappt har insett att det finns något som heter fossilfritt, nej man får ju verkligen anpassa sig lite efter det som finns” (IP6).

Citaten återspeglar det som kort diskuterades under tidigare forskning, i form av att mycket litteratur diskuterar vad som möjliggör hållbarhet och vad som inte gör, varför det ser ut som det gör, medan denna uppsats ämnar fokusera mer på hur, i linje med exempelvis Brodkins forskning. Den gula kvadranten står i Cravens teori för mötet mellan det professionella antagandet och det marknadsmässiga värden. Detta innebär att rättfärdigandet här kännetecknas av dels en flexibilitet och anpassningsbarhet, men också en enkelhet och tron på experter och deras kunskap såväl som en förståelse för marknaden. I de inledande citaten återges en uppfattning om att tjänstemännen som utför politik i verkligheten är de som skapar hur:et, de är experterna på utförandet och tillåts därför styra med sin kompetens och expertis samtidigt som man antar ett mer agilt förhållningssätt där man utgår från policyn men ser till att den matchar verksamhetens behov. Till skillnad från den blåa kvadranten är prismedvetenheten här högre. Det man drar sig för är långa, byråkratiska processer och här vill man att det ska vara en flexibel process i mötet med kunden, men ändå spela roll på marknaden, däremot anses policy vara en onödig och oviktig del. Det framgår också hur man arbetar med expertis i frågorna, då hållbarhet spänner över många olika branscher. I detta fall används nyckelpersoner för att få kompetens i just de frågorna de gäller.

“Det finns ju ingenting som säger att du ska ställa höga krav eller låga krav eller, ingenting sådant alls. Man försöker ju hela tiden att hitta kryphål och formuleringar. Det handlar ju om liksom, ja men hur gör vi för att komma på rätt väg” (IP7).

Här återfinns argument för att prioritera flexibilitet. Istället för att betona styrdokument eller fastställda krav, understryks förmågan att vara flexibel för att kunna få med hållbarhet i upphandlingen, genom kryphål och genvägar. Här synliggörs hur anpassningsförmåga, utifrån den kompetens och expertis som de upphandlingsansvariga besitter, är det viktiga. Det går även att se hur rättfärdigande görs med hjälp av samma logik för hur man inte ställer krav på hållbarhet, då man anpassar sig. Det flexibla syns bland annat i hur man tar hänsyn till olika

branscher som har kommit olika långt när det gäller hållbarhet, och på samma sätt även hänvisar till argumentet i de fallen där hållbarhet inte är möjligt.

“Vi stöttar också i att ta fram förslag och berättar om vad det är som är problematiskt. Vi stöttar de upphandlare som behöver och kommunorganisationen bland annat med att upphandla olika tjänster på e-handel me mera, sen så när det gäller upphandling, är vi en stödfunktion till hela kommunorganisationen, i de upphandlingar som vi prioriterar ur ett hållbarhetsperspektiv. Så då stöttar vi, i att hjälpa våra beställare, alltså för det är ju olika behov som finns” (IP5).

Samtidigt tas enskilda personers intresse för hållbarhetsfrågor upp som något som är extra pådrivande. Här återfinns spår av kvadrantens indikatorer i det situationsanpassade tankesättet, men också den enskilda kompetensen och expertisen som flera återkommer till, att utan de upphandlingsansvariga som arbetar med hållbarhet, hade inga upphandlingar varit hållbara. Detta indikerar en fara och ett känsligt system som ställer höga krav på lokala beslutsfattare.

“Nej men här är det för högt ställda krav. Det är inte rimligt. Ja men då stoppar vi och gör om dem. Och så sänker vi kravet liksom” (IP7).

Här synliggörs även det professionella resonemanget som Craven diskuterar i form av förmågan att anpassa sig till situationen, sammanhang och därefter agera utifrån det som situationen kräver. I linje med Cravens beskrivning av denna del är rättfärdigandet väldigt flexibelt och tar hänsyn till omständigheterna på ett sätt som det byråkratiskt antagandet inte gör. Denna aspekt är den som återfinns minst spår av i intervjuerna. Möjligtvis kan det till viss del bero på att Craven utvecklar denna del minst även i sitt teoretiska ramverk, men utöver det går det att slå fast att just denna del inte är så återkommande när det kommer till att rättfärdigande av av hållbarhet inom upphandlingsförfarandet.

5.5 Värdekonflikter

Värdekonflikter inom beslutsfattande kan förstås genom Cravens teoretiska ramverk. Teorin möjliggör en förståelse för olika rättfärdiganden och betonar värdekonflikternas centrala del i beslutsprocesserna. Utifrån den Cravens tvådimensionella matris och även med stöd av min vidareutvecklade matris analyseras nedan de värdekonflikter som synliggörs i de olika rättfärdigandet som presenterats ovan. Craven presentera inte enbart värdekonflikterna som konkurrerande krockar, utan betonar vikten av att förstå avvägningarna mellan de olika värdena och på vilket sätt de då förhåller sig till och ibland tar sig formen av en kompromiss, för att kunna förstå rättfärdigandena som görs inom beslutsfattandet. I denna del kommer de konflikter som identifierats som de mest framträdande att presenteras och analyseras med hjälp av teorin.

5.5.1 Konflikt mellan policy och pris

“Viljan finns för att upphandla, men de vill fråga sig och de har inte liksom tid att följa upp alla upphandlingar och få dem. Så att vi får siffror på det. Har vi siffror så har vi något att sätta mål på, och det har vi inte riktigt. Det blir bara fluffigt grönt. Ja, det är verkligen en stor del. Det är något vi vill ha centralt också på något sätt så att alla ska göra det, liksom redovisat på ett transparent sätt. Ja, men också om det hade funnits liksom ett... Ja, nej, jag tror att det är många som uttrycker en efterfrågan just på mätverktyg” (IP3).

I flera intervjuer en konflikt i termer av att det är svårt att rättfärdiga hållbarhet för att det är svårt att mäta. Här ställs priset som det centrala i form av mätmekanismer, mot policyn som i de flesta fall åsyftar och strävar efter hållbarhet, många respondenter vittnar om ambitiös politik och styrdokument som prioriterar hållbarhet. En utmaning återfinns i denna värdekonflikt som synliggör just hur svårt det är att mäta och kontrollera värden som inte innehåller konkreta siffror, trots att politiska beslut och policy väger tungt inom området. Inom detta kan även sortera det stora paraplyet av mätbarhet och kontroll som återfinns i tidigare forskning och som ofta omnämns som problematiskt. Utifrån Cravens ramverk kan detta ses som en krock mellan ett byråkratiskt antagande som värnar om policy och att göra rätt i linje med vad beslutsfattare har bestämt, samtidigt som de marknadsmässiga delarna

som hur man mäter blir en utmaning. Craven betonar att de olika rättfärdiganden kan ses som vägar som leder åt samma håll, däremot synliggörs i denna konflikt hur pris och policy kan ställas mot varandra trots att de ofta antas vilja gå åt samma håll. Den traditionellt dominerande konflikten som bland annat Furusten diskuterar i form av pris versus verksamhet och policy syns under i stort sett alla intervjuerna, denna krock är således inte så kraftig utan som ovan nämnt den handlar mest om att priset rent krasst övervinner andra värden, även om policy och ambition är starka, med hänvisning till att budgeten är vad den är och att medel alltid oavsett går först, däribland kommunens själva grunduppdrag.

“Ibland tycker de att det bara är kostnadsdrivande och skiter i det. Men då får man ju säga att, nej, det gör vi inte. Utan det är politiska mål. Och de ser ut på ett visst sätt. Så känner de inte till det. Så får man ju dra det. Och visa på att det är det här som politiken har bestämt att vi ska göra. Och då får de ju gilla läget helt enkelt. För då får vi ju styra det. Så, sen är det ju lite grann, det blir ju alltid diskussioner med de som har lite mindre kunskap helt enkelt. Så är det ju. För att övertyga dem trots att ja, de kanske tycker att det är kostnadsdrivande” (IP7).

I flera intervjuer framkommer en annan typ av inställning till detta som lite motsäger resterande inställningar, nämligen det omvända i form av att policy går före pris, vilket framkommer i det inledande citat i detta avsnitt. Där återfinns en frustration kring att väldigt mycket expertis antas finnas hos de på kommunen centrala personerna gällande hållbarhet inom upphandling. Samtidigt speglar citatet innan hur många beställare hänvisar till hållbarhet som kostnadsdrivande och att det då handlar om att övertyga om att så inte alltid är fallet, samtidigt som politiken är ambitiös och menar på att hållbarhet är viktigt. Här synliggörs en konflikt mellan å ena sidan beställare som vill hålla nere priser och å andra sidan politiken som har högt ställda mål gällande hållbarhet. I detta läge hamnar de ansvariga på kommunen i ett sorts limbo där deras egna engagemang och kunskap verkar avgöra, avvägningarna verkar luta åt pris men detta konfliktområde tydliggör också att olika respondenter och dess kommuner med dem resonerar och rationaliserar på olika sätt, vilket förmodligen även ger olika utfall i dess verksamheter. Här blir det tydligt att olika rättfärdiganden också kan dra åt olika håll.

5.5.2 Konflikt mellan flexibilitet och pris

“För det kan avgöra om det är en miljömedveten ekonomichef eller upphandlingschef eller något motsvarande. Då blir det mycket mer driv i frågan...vi tänker traditionellt på pengar. Men det händer inte så mycket. Då följer medarbetarna "den huvudrollen” (IP3).

“Det är ju lite så att man tror att vi vet precis allt. Men då gäller det att knyta aktörer till sig som kan hjälpa till. Och det är ju naturligtvis inte så få personer som sitter på all kunskap. Det går inte, bara inom hållbarhetsområdet är det ju en miljon frågor som vi ska ha koll på. Och det går ju inte” (IP7).

I flera intervjuer framträder en annan värdekonflikt, denna gång mellan å ena sidan pris-, och marknadskvadranten och flexibilitetskvadranten å den andra. Ovan citat vittnar om att denna konflikt kan vara en avgörande skiljelinje till hur hållbarhet behandlas i upphandling och vilka värderingar som väger tyngst. Här synliggörs dels hierarkin som Craven beskriver i den byråkratiska rättfärdigandet genom att chefen åläggs stort ansvar, samtidigt krockar det med de klassiska ekonomiska övervägandena om att det är priset som styr. Här synliggörs samtidigt hur en eller ett fåtals persons värderingar istället blir avgörande. Att resultatet blir personberoende återfinns i den blåa kvadranten genom att anspela på just flexibilitet, sammanhang och personliga inflytanden, likt det professionella antagandet men samtidigt med utrymme för förståelse för marknad. I samma intervju lyfts också konflikt mellan att värna hållbart om här och där, en konflikt som exemplifieras i användningen av elbilar i Sverige samtidigt som det konkurrerar med aspekter som mänskliga rättigheter där bildelarna produceras.

Samtidigt lyfts inom ramen för detta en annan konflikt mellan nu och senare. Hur pris kan hindra expertis och långsiktighet, som i nedanstående exempel gällande förskolor och hur verksamhet och politik vill prioriterar en snabb lösning medan de centrala personerna på kommunen får lägga all sin energi på att få fram sin expertis och låta den påverka upphandling åt ett mer hållbart håll.

“Och det betyder ju att det alltid finns en väg att nå fram, även fast inte resultatet blir det bästa liksom. För några månader sedan så märkte man att fyra eller fem förskolor här i

kommunen luktade illa på grund av någon färg från 70-talet som nu hade börjat ånga av sig eller något sådant där. Så då blev det liksom panik och man måste sätta upp baracker och när förskolorna ska rivas så ska det byggas nytt, ja, jättebra. Och då är liksom tidsaspekten, vi måste ha förskolor nu, den är värd så mycket för vissa att då spelar det ingen roll liksom de här miljökraven. Och då måste man ju gå in och säga att förskolorna ska ju stå där i 30 eller 40 år. Vad spelar det för roll om det tar två månader till att bygga den? Men då är tidsaspekten så otroligt värdefull för vissa, så då får allting annat stå tillbaka. Och bara för en sån sak som att det måste hamna på rätt sida vid budgetår liksom. Ja men vi måste ta kostnader nu, vi kan ju inte skydda det. Vi måste ta det till nästa år och så vidare” (IP8).

Flera respondenter vittnar om utmaningarna med att mäta och följa upp, ett avseende inte i fokus i denna uppsats men som återfinns i stora delar i tidigare litteratur. Här efterfrågas framförallt resurser och tid, som i ovan citat där möjligheten till att rättfärdiga hållbarhet försvinner på grund av en tidsaspekt. Här utmanar priset på så sätt flexibilitet och tilltro till expertis. Hur man rättfärdigar bygger på vilka argument man använder, som ovan respondenten belyser kan samma situation underbyggas med argument som stärker olika aspekter, i detta framgår en konflikt mellan att låta kompetens och flexibilitet vinna över pris och långsiktighet.

5.5.3 Konflikt mellan pris och service, omvärld

“Jag tror det här med kriterierna som vi ställer upp när vi handlar upp det liksom det är ju det vi får titta på mycket mycket mer än priset men varenda gång man dyker på frågan om upphandling så är det någon som säger, ja men vad blev priset? Vi fick ju lägsta pris i alla fall. Ja men skit i priset. Vad är det vi har köpt? Vad är det vi vill ha liksom?” (IP8).

“Hållbarhet är ju också sånt som tyvärr i dagsläget kostar pengar. Mot att vi ska gå mot ett bättre samhälle, om man säger så” (IP2).

“... vi hamnar i ett litet moment 22. För ekonomin, de är jätteduktiga på ekonomin, på att läsa exceldokument och siffror och hålla hårt i pengarna, och tyvärr; så här: inom offentlig

myndighet säger man ju ofta så här, att medel går före grunduppdrag. Det betyder alltså. Har du inte tillräckligt med pengar så måste du prioritera i ett grunduppdrag” (IP2).

En annan konflikt som synliggörs är den mest klassiska, inom förvaltningslitteraturen, värdekonflikten, den mellan pris och medborgarvärden som service och omvärld. Värdekonflikten och hur man väljer mellan dessa olika rättfärdiganden synliggörs i hur grunduppdraget ställs mot ekonomiska värden, översättningsbart i detta fall till pris. Vidare beskrivs detta med exempel som hur kostnader ökar i den rådande lågkonjunkturen, varpå det blir mindre pengar över för grunduppdraget som beskrivs som att se till att göra goda och hållbara affärer för kommunen. Medel före grunduppdrag innebär kort och gott att priset är viktigare än kommunens grunduppdrag, som anses vara en god samhällsservice och myndighetsstyrning.

“Vi har ett hyfsat bra samarbete. Vi jobbar på enheten för ekologisk hållbarhet. Sen finns det de som sitter bredvid oss, de heter enheten för social hållbarhet. Sen har vi också ekonomiförvaltningen och de är bara linjära. Finns ingen hållbarhet där. Nej, det finns ingen hållbarhet där. Det är kvartalshållbarhet bara kanske” (IP8).

Denna utmaning återkommer senare i form av hur de dubbla rollerna beskrivs igen. Detta kan ses som en konflikt mellan en mer byråkratiskt respektive en mer professionell inställning, där det legala och korrekta myndighetsutövandet krockar med service och stöd till verksamheter såväl som medborgare. Tydligast syns krocken i citatet om grunduppdrag kontra medel, där det blir svart på vitt hur tjänstemännen tvingas prioritera pris ovanför service, sitt samhällsuppdrag till trots. Detta samhällsuppdrag går i nära linje med Cravens förståelse av medborgerliga värden som allmänintresse och samhällsnytta, och påvisar svårigheten i att förena detta med pris. Det syns även citatet ovan som beskriver hur förvaltningen är organiserad och hur de, i detta fall, miljöstrategerna arbetar med framförallt ekologisk hållbarhet och hur de upplever ett bättre samarbete med de som arbetar med social hållbarhet än de som arbetar med ekonomi, där uttalanden belyser klyftan mellan ekonomi och hållbarhet på ett annat sätt.

“Så där blir det ju upp till upphandlingen att visa att det kanske är billigare. Vi hade en motion nu att avsluta vårt medlemskap i Fairtrade. Och då tog vi fram statistik. För då fick vi

en fråga bland dem som ville att vi skulle avsluta det. Vad det kostade, om det var dyrare. Men då visade det sig att Fairtrade- produkter är nästan billigare“ (IP4).

Samtidigt visas nyanser av hur hållbarhet inom upphandling kan ses som ett incitament till ekonomisk lönsamhet, samt missförstånd och förutfattade meningar om att hållbarhet kostar pengar och blir lönsamt. Det går att förstå som en fortsättning på hur pris kan vara både en bromskloss men också ett incitament för vidare utveckling av hållbarhetsfrågan inom upphandling.

“Men är det inte en utav de stora myterna, att liksom kostnaden är det som man tittar på när det kommer till upphandling...Nej men för som jag tänker på det så handlar det liksom om att dels en demokratifråga egentligen. En öppenhet, en möjlighet för alla och så vidare. För att om man skulle bara tänka på det utifrån en pris då skulle man ju bli knäckt ganska många gånger för att man köper ju inte kanske alltid det prismässigt bästa utan processen har sin gång och alla har fått chansen och alla vet vad det är som gäller” (IP8).

En reflektion som drar åt ett något annat håll, här är det snarare det medborgerliga värdet och omvärlden som får styra mer än att priset är det centrala. Ovan citat indikerar att pris inte styr utan att det handlar om demokrati och transparens i systemet som helhet snarare än vad det exakta priset är, utan att värdet är något annat. Även om marknadsmässiga värdet pris utmanar det medborgerliga värdet om service och omvärld synliggörs också en förening och möjlighet till att nå den marknadsmässiga kompromissen, som Craven beskriver som centralt i sin teori och oftast där verkligheten återkommer, något som stärks av det som framkommer under intervjuernas gång.

5.5.4 Konflikt mellan service och flexibilitet, expertis

“Och så finns det inga tydliga ramar och riktlinjer och det smäller där och här. Det finns ingen ordning...vad är det viktigast? Vart börjar vi med att stycka den här elefanten för att driva utvecklingen åt det håll som vi faktiskt önskar” (IP2).

Även i de mer byråkratiska antaganden om flexibilitet och anpassningsbarhet synes motstridiga resonemang. Ytterligare en konfliktyta i hur:et syns i hur servicevärdet sätts emot

flexibilitet och önskan om enkelhet. I detta går det att se att önskan om mer struktur, att flexibilitet och anpassning efter situation och sammanhang gör det svårare. Det ter sig svårt att förena en flexibilitet med att tillgodose medborgarvärden och service samtidigt som kompetens får spela en större roll.

“Så det handlar väldigt mycket om att se till beteendet. Vad är det som ska göras? Hur underlättar vi för de som faktiskt utför sitt arbete? Och pratar man om tvål eller toalettborstar eller pennor eller skrivarpapper, vad det än är. Det ska vara så pass bra att ingen reagerar över det. Det ska bara liksom... Men man får ju inte tumma. Man får ju inte tumma så mycket på det så att folk bara säger att de här pappren går sönder hela tiden eller att den här tvålen får jag eksem av. Så det måste ju uppfylla grundkraven. För liksom funktionen vad det ska göra. Men sen måste resten in i det här helhetsperspektivet...” (IP8).

Här tydliggörs återigen tidsaspekten, i detta fall som ett sätt att rättfärdiga bort hållbarhet. Det går också att förstå en spänning inom detta mellan önskad service och kompetens, i detta fall hur tidsaspekten påverkar den expertis och kompetens som egentligen finns. Parallellt med detta syns en önskan om att mer ska få plats i kommunens service gentemot medborgare och kommun i helhet, men att faktorer från verkligheten som tid och kompetenser sätter stopp blir tydligt. Här syns utmaningar mellan värden som både antar en mer byråkratisk utgångspunkt, i hur en ovilja att lyssna till expertis ställs mot service. De personer som på kommunen arbetar med hållbarhet inom upphandling får då försöka etablera en servicefunktion gentemot verksamheter som ska ha produkterna för att hållbarhet ska kunna vävas in, i detta fall den nya tvålen, snarare än att bygga på sin expertis.

5.5.5 Konflikt mellan policy och omvärld

“Men det här med just transition. Att titta på typ elbilar. Och sådana saker. Det är ju en jättebra klimatmässig vinst. Det finns ju säkert superviktiga fördelar med det. Men vad är då mänsklig rättighet? Alltså typ bara en sån sak som, jag menar att tillverka batterierna. Var tillverkas det? Jo, i gruvor. Nu är det ju i ropet med Tesla och kollektivavtal, alltså de frågorna liksom. Om vi ska sälja som på ett hållbart sätt, får vi med alla i det? Så det tror jag kommer att bli en trend framåt, att man börjar ifrågasätta det mänskliga lidandet för de klimatmässiga vinsterna“ (IP4).

“Men sociala dimensioner är man inte lika het på. Jag försöker få dem till etiska kopplingar. Som har påverkat det vi gör här. Och påverkar en del av världen. Där har man ju inte vågat gå så långt” (IP3).

Ett ytterligare konfliktområde som kan identifieras under intervjuernas gång och utifrån Cravens ramverk är den mellan policy och omvärld. Det vill säga inom ramen för de medborgerliga värdena men att det drar åt olika håll i antingen ett mer byråkratiskt styrsätt eller ett mer professionellt antagande. I inledande citat diskuteras vem hållbarheten är för, hur hållbarhet i form av elbilar och liknande som platser i policydokument är jättebra, samtidigt som detta utmanar hållbarhet någon annanstans. Detta sticker ut av svaren, att ta hänsyn till ett större och mer globalt perspektiv. Det återkommer på ett fåtal ställen i intervjuerna men är inte lika omfattande som de konflikter som rör marknadsmässiga värden, vilket möjligtvis har sin förklaring i att de är i samma kolumn i Cravens ramverk och utgår från liknande värden även om utförandet är desto mer olikt. I citatet från intervju 3 syns liknande spår av avvägningar på konfliktytan mellan policy och omvärld. Den mellan etiska kopplingar i form av social hållbarhet och relationen till omvärlden, som ställs emot styrdokument. Ett perspektiv som belyser i detta fall hur hållbara upphandlingar och kriterier kan gynna gröna klimatmål i Sverige men samtidigt utmanar detsamma, på annat håll. Utifrån Cravens matris indikerar detta att gränslandet mellan hållbara policys och riktlinjer kan utmanas av att hållbarhet, på annat håll, inte gynnar samma sak. Tar man det ett steg vidare indikerar det på ett bredare helhetsgrepp om hållbarhet, som inte framkommer under intervjuerna i stort alls, utan endast under ovan intervjuer.

“Ta till exempel social hållbarhet. Har vi ställt dialog krav? Har vi ställt krav på att det ska vara en praktikant? Har vi ställt krav på anställning? Där är det lätt att plocka fram. Klimat och miljö kan vi titta på. Ställer vi krav? Fossilfrihet och så vidare. Jag kan ju plocka fram de parametrar och få statistik på hur området har sett ut över tid. Det som nu blir intressant. Vi kan ta fram de här parametrarna och se vilka krav vi faktiskt ställer och koppla ihop det med vårt spännande riskverktyg som handlar om pengar. Ja, för då har man ju någonstans knutet ihop miljön med ekonomin ändå“ (IP2).

“Det är den lägst hängande frukten förstår jag vad jag menar. Klimatmässigt är det som är mest brutalt. Men det kommer också andra saker också som vi kan prata om sen. Den sociala

hållbarheten är mycket enklare att attackera med typ en uppförandekod, med krav på kollektivavtalsliknande villkor” (IP4).

Ett annat mönster som synliggörs är hur de upphandlingsansvariga resonerar och rättfärdigar olika när det kommer till olika typer av hållbarhet. Det framkommer också under intervjuerna att de lägger olika vikt vid olika typer av hållbarhet, något man skulle kunna likna vid ett sätt att kategoristyra, även om det inte alltid är omnämnt just så. En del menar att miljö och klimat är de viktigaste aspekterna, och ibland kan rättfärdigas på grund av sin mätbarhet, ibland på grund av sin natur, medan andra poängterar att social hållbarhet rättfärdigas snarare genom att det har blivit en trend och för tillfället nu är det området man fokuserar på allra mest. I detta kan förstås hur policy och omvärld dels inte alltid är förenliga, men också hur omvärlden inte alltid förstås på samma sätt, vilket gör att trots att samtliga kommuner är enade kring att hållbarhet är en viktig fråga och att policy väger tungt, så finns det tydliga skillnader i hur man förstår vad som är viktigt.

5.5.6 Konflikt mellan policy och expertis

“Vi måste ju ofta jobba med att liksom försöka smyga in de riktigt skarpa formuleringarna som folk inte förstår att vi kan använda i ett senare tillfälle. Nej men på riktigt för säger man rakt ut att det här kommer att påverka jättemycket då, nej det blir lite jobbigt och då förstår man inte ens det där. Jag menar vi jobbar med det här varenda dag. De flesta förtroendevalda är fritidspolitiker och lägger en timme i månaden på det. De har inte alls samma kompetens liksom” (IP8).

Ytterligare ett område där det uppstår svar på hurfrågan som drar åt olika håll är gällande styrdokument och utförandet, det senare karakteriserat av kompetens, en del som ofta är återkommande i tidigare forskning på området. En röd tråd går genom intervjuerna gällande att politiska styrdokument är det som är de viktigaste för styrning. Kompetens uppkommer i flera fall som en motvikt i detta, i den första citaten ovan synliggörs en frustration i hur politikerna inte är insatta och har kompetens i sakfrågan och därför får svårt att göra rätt avvägningar. Även i övriga citat synliggörs hur kompetensbrist och expertis hela tiden ställs mot policy och styrdokument. Politiken säger vad och förvaltningen hur är återkommande i intervjuerna. Samtidigt synliggör det en av svårigheterna med detsamma. Om kompetens inte

finns på den lokala nivån, blir utförandet och möjligheterna att ställa krav på hållbarhet lidande. Här återfinns en intressant aspekt i det Bauer et al diskuterar, i form av att lokala förvaltning står för besluten men samtidigt bör dessa underlättas av styrdokument från högre ort. Frågan som uppstår blir om styrdokument från högre ort, även om Bauer diskuterar nationell styrning och ovan citat diskuterar kommunal politisk ledning, ger detta en inblick i utmaningen i att få det lokala beslutsprocesserna att fungera tillsammans med av andra initierade styrdokument.

“Folk vill inte. Just att folk vill inte för det är merarbete.... Om ditt jobb är att laga mat i ett skolkök eller att vara lärare i en skolklass. Du har så många arbetsuppgifter att göra så om vi kommer att säga att nu ska vi också lägga på dig upphandlingsgrejen. Den behöver inte orka, den vill inte tänka på vilken två hållare som kör fläkt i vår värld. Den ska ju tvätta händerna egentligen. Exakt. Det är därför vi måste... Vi måste hela tiden tänka på att vi ska underlätta” (IP8).

“Jag skulle säga att det är lite olika. Det beror litegrann på vilken kunskap de själva har. Hur intresserade de är. Men någonstans är det ju också så att. Vi som faktiskt har mer kunskap. Och det gäller ju både upphandlare och framför allt hållbarhetsstrateger då. Är det ju så eftersom vi ändå har mer kunskap i de flesta fall faktiskt, måste ju trycka på att det här är viktigt. Och att det är också politiska mål det handlar om. Så det är ingenting man kan bortse ifrån. Det är inte alltid de (beställarna) är jätteintresserade. Det kan man väl säga” (IP7).

Vidare syns kompetens på flera håll, att utifrån ett professionellt antagande vara mottaglig för sammanhang och situationer och följsamt efter expertis och kompetens, samtidigt som det är de centrala personerna för hållbarhet inom upphandling som antas ha denna kompetens. Här hamnar kompetens på spets med policydokumenten som samtliga respondenter vittnar om i enlighet med politiska beslut ofta är väldigt ambitiösa när det kommer till hållbarhet. En annan aspekt som lyfts är hur tiden inte räcker till, verksamheten har inte tid för att vilja främja hållbarhet utan då är det personerna som arbetar på kommunen och är centrala för hållbarhet inom upphandling som blir de som ansvarar för att möjliggöra hållbarhet och minska på eventuella motståndargument och konflikter om att det inte finns tid och således inte heller flexibilitet. Ovan går även att tolka i termer av verklighetens kompromiss, hur det är en dragkamp mellan politik och expertis som skapar det slutgiltiga rättfärdigandet.

“Sen så innebär det en utmaning i praktiken. Hur ska detta införlivas? Det känner du säkert igen i din forskning när du pratar med upphandling. Om du pratar med upphandlingsavdelningarna. Så säger de, vi ställer inga krav. Det är beställarna som ställer krav” (IP3).

En ytterligare aspekt som återkommer i konflikten mellan styrdokument och önskad politik, respektive expertis i form av rätt kompetens, är det praktiska införlivandet av kriterierna. Här återfinns det som noterats i tidigare forskning av Cheng et al och Grandia, som pekar på svårigheterna i just implementeringsstadiet på grund av kompetensbrist.

5.6 Lösningar

Avslutningsvis, en kort notis på aspekter som var något mer oförväntade och som tillika inte får plats i Cravens teoretiska ramverk, vilket gör att de potentiellt kan ses som en brist i ramverket då potentiella lösningar får svårt att ta plats inom ramen för teorin. Då intervjuerna var semistrukturerade och relativt öppna för respondenterna att ta åt det håll som önskades, framkom det överraskande mycket diskussion kring vad som benämns som lösningar. Lösningar på utmaningen upphandling och hållbarhet. Även om det initialt inte var min tanke att ta med vill jag kort adressera detta i nedan avsnitt vad som framkommit gällande möjliga, framtida lösningar då flera respondenter betonade att detta var av stor vikt.

“Det är väl att ha en hel enhet som bara jobbar med uppföljning. Ja, det tycker jag i alla fall att det finns resurser som gör det. Ja. Jag tror ju väldigt mycket på just kategoristyrningen också där. Om vi kan fokusera på områden och sen siffror det ner för automatik där, då behöver vi inte vara inblandade i bästa fall i massa specifika upphandlingar utan jag tror på kategoristyrningen” (IP8).

“Stycka den här elefanten” (IP2) beskrivs även som popcornfenomenet och följs upp av kommentarer som att en tydligare policy hade varit fördelaktig för fortsatt hantering av hållbarhetsfrågor, med antydning till att starkare ledarskap och tydligare organisation behövs. “Att ta en sak i taget, organisera och tydliggöra för att kunna bana väg... Jag tror att man behöver ha en tydlig ledningsstruktur kopplat till just hållbarhet” (IP2). Uppföljning,

tydligare ledningsstruktur och mätbarhet är bara några av förslag på de lösningar som framkommer under intervjuerna, vilket anknyter till Bauer et als resonemang om tydligt ledarskap och vision som en del som skulle göra det enklare för beslutsfattare på lokal nivå att hantera olika typer av värden inom upphandling.

En annan aspekt som endast dök upp i en intervju som en potentiell väg framåt var en önskan om en större diskussion om vad hållbarhet innebär. Till vilket pris är något hållbart i våra ögon, hur många led av underleverantörer är relevanta för att upphandlingen ska vara hållbar? Något som också kan kopplas ihop med en tydligare ledningsstruktur och visioner och även placerar in sig under problematiken med att om det inte går att mäta, blir det svårt att utföra.

6 Slutsatser

Utifrån den första frågeställningen om hur hållbarhet rättfärdigas inom upphandling på lokal nivå, går det att summera att rättfärdiganden av hållbarhet spänner brett och återfinns över i stort sett hela Cravens ramverk för detta. Rättfärdiganden görs genom både policy och politik, mätbarhet och pris, omvärld och service, och flexibilitet och expertis. Rättfärdigandena handlar främst om att paketera hållbarhet så den kan motiveras, detta synliggörs i hur samtliga respondenter strävar efter att rättfärdiga hållbarhet trots ibland motvilliga beställare eller kollegor, och hur detta då görs genom genvägar och kryphål, ofta med hänvisning till expertis.

Den andra frågeställningen, som antog en mer problematiserande ansats, la fokus på att beskriva vilka värdekonflikter som är mest framträdande. För att svara på den frågan vill jag inleda med en kort notis om förståelse för att ramverket trots sina styrkor inte är heltäckande, därför vill jag först redogöra för det som inte visar sig utifrån teorin. Mellan policy och flexibilitet syns inga tydliga motsättningar, vilket kan tänkas bero på att respondenterna inte upplever en sådan, alternativt att ramverket inte lyckas särskilja de två delarna åt tillräckligt mycket. Framträdande värdekonflikter är däremot den som de upphandlingsansvariga upplever mellan kommunens grunduppdrag och budgeten, vilket kan ses i värdekonflikten mellan policy och pris, samt den mellan pris och expertis, där utmanades politiken och beställare genom tjänstemännen som är insatta i den specifika frågan och många uttryckte en frustration över att politiken samt beställare ofta saknar tillräcklig kunskap och endast bryr sig om pris. Denna konflikt går i viss mån att förstå i form av krock mellan policy och flexibilitet men är starkare i förhållande till pris aspekten. Omvärldsaspekten pekades även ut som viktigare än priset och policyn flera gånger i ytterligare en upplevd konflikt, ofta i betoning på de förändringar som sker i vår omvärld. En annan värdekonflikt som ofta återkom var den mellan kompetens och policy, att politiken sätter höga krav på hållbarhet är de flesta ense om, men hur detta ska utföras och av vilka, med vilken kompetens, är inte lika tydligt. En konflikt mellan service gentemot medborgare och expertis syns i en önskan om att vara medborgare och till lags men samtidigt väva in hållbarhet baserat på kunskap och kompetens är svårt att förena.

7 Avslutande diskussion

I detta avsnitt kommer en diskussion föras om vad resultaten kan säga på ett mer övergripande plan, empiriskt och teoretiskt. Diskussionen kommer att relatera tillbaka till problemformuleringen samt tidigare forskning, och avslutas med studiens forskningsbidrag.

En övergripande empirisk slutsats är att respondenterna i hög grad upplever sig som ansvariga för hållbarhet och att varken beställare, verksamheten eller politiken riktigt förstod vidden av deras arbete. Tydligt i detta blir det som även syns spår av i tidigare forskning, exempelvis Bauer et al som slår fast att ett starkt ledarskap och visioner på nationell nivå är viktigt för att skapa rätt förutsättningar för lokal nivå. En bild som målades upp återkommande var de högt ställda höga krav på tjänstemännens egen expertis och kompetens. Det som framgår här är att detta lämnas i händerna på de som är ansvariga för hållbara upphandlingar i kommunen. Det kan tänkas att detta riskerar att skapa en sårbarhet för hur hållbarhet inom upphandling hanteras eftersom det blir personberoende, samtidigt möjliggör det egna initiativ och engagemang som onekligen verkar finnas på kommunal nivå. På en teoretisk och mer generell nivå kan teorin anses, utifrån gjorda justeringar, utgöra ett effektivt ramverk för liknande frågor inom upphandlingsområdet samtidigt som den påvisar vissa brister i att fånga inte det som blir osynliggjort. Möjligtvis går det att rikta kritik Cravens ramverk för att inte vara heltäckande alternativt kan det innebära att konflikten mellan expertis och policy som var den konflikt som det syntes en avsaknad av helt enkelt inte är närvarande i samma utsträckning, något som i förlängningen kan ge en indikation på hur man i högre utsträckning kan förena expertis och policy för att nå mer hållbara upphandlingar.

Problemet som undersökts är de rättfärdiganden av hållbarhet som görs och hur tillhörande värdekonflikter upplevs av de upphandlingsansvariga i svenska kommuner. Värdekonflikterna belyser problematiken inom de rättfärdiganden som görs av hållbarhet. Bland annat framkom i analysen att trots att pris många gånger ansågs stå i vägen, upplevdes den klassiska bilden av att priset alltid är det mest centrala oavsett faktorer, som något förlegat. Förvisso spelade priset ofta en roll i den verklighet som speglades i intervjuerna, men som också motsattes genom att många respondenter pekade på hållbarhet som en allt mer växande trend såväl som

att politiken styr och den politiska ambitionen nu för tiden innefattar hållbarhet. Det framgår också att i en värld där hållbarhet blivit en självklart fråga handlar det oftare om att rättfärdiga hållbarhet än att rationalisera bort det, även om resultaten även i korthet belyser ett fåtal fall av hur rättfärdiganden görs för att hållbarhet inte ska tas med, här handlar det främst om att anpassa sig till omvärlden. Märkbart var att också den omvärld som råder just nu påverkar. Eventuellt är detta en spegling av en orolig samtid som kommit att påverka det mesta, men mycket hänsyn och fokus lades till just omvärldens händelser och skeenden, något som i sin tur stärker behovet av det professionella sättet, flexibilitet och förståelse för sammanhanget snarare än att priset alltid blir styrande och att policys följs till punkt och pricka. Kompetensbrist, resursbrist och marknadslogik återkommer som faktorer som gör det svårt att rättfärdiga hållbarhet. Samtidigt synliggörs rättfärdigande av hållbarhet genom aktualitet i samtiden, förståelse för omvärlden, vilja att förändra, i vilket går det att ana ett mönster i hur hållbarhet som värde börjar utmana det tidigare alltid så dominanta marknadslogiken. Möjligtvis går det att ana ett mönster i hur hållbarhet som värde börjar utmana det tidigare alltid så dominanta motivet, pris, även om denna studie endast är ett liten bit av verkligheten är det en intressant trend att fortsätta följa. I detta syns hur de enskilda tjänstemännen tar stort ansvar för de slutgiltiga upphandlingarna och problematiken som de stöter på under den processen blir synlig.

Slutligen relaterar studien till befintlig forskning inom området bland annat genom kompetens-, och kunskapsbristen som diskuterats återkommande som avgörande faktorer såväl som tjänstemännens stora påverkan återkommer även här. Utöver den inomvetenskapliga relevansen i ett nytt bidrag inom ett existerande forskningsområdet bidrar studien med en utomvetenskaplig relevans (Esaiasson, 2017, s. 31) i kunskapsläget gällande hur tjänstemän på kommunal nivå förhåller sig till sitt ansvar inom upphandling och hur rättfärdiganden för hållbarhet görs.

8 Förslag på vidare forskning

Vidare vore det intressant att i framtida forskning fördjupa förståelsen för hur olika typer av hållbarhet behandlas vid offentliga upphandlingar, vilket i mångt och mycket kan liknas vid kategoristyrningen som några kommuner vittnar att man är i startgroparna av att implementera. Eftersom det finns en stor kategoristyrningslitteratur skulle det vara spännande att vidare undersöka hur konceptet kategoristyrningen implementeras rent praktiskt i svenska kommuner av olika storlek. En annan intressant aspekt är att vidare utforska hur hållbarhet är en självklar del av förvaltningen på lokal nivå, i detta fall upphandling, och hur detta utmanar den tidigare underförstådda sanningen att priset alltid är viktigast. Fokuset i tidigare litteratur har ofta varit vad som möjliggör hållbarhet, denna studie visar på tjänstemännens verklighet, en verklighet där hållbarhet är så självklart att nästa fråga blir, vad gör vi när hållbarheten väl är på plats? Forskning på uppföljningsmekanismer såväl som andra framtida möjliga lösningar för att göra hållbarheten än mer självklar vore även det intressant att följa framöver.

9 Referenser

9.1 Digitala källor

Globala målen, 2017. 11. Vad betyder hållbar utveckling? Tillgänglig på: <https://www.globalamalen.se/fragor-och-svar/vad-betyder-hallbar-utveckling/> (Hämtad 28-11-24).

Klimatledarkommunerna, 2023. *Klimatledarkommunerna - Fossilfritt Sverige*. Tillgänglig på: [Klimatledarkommunerna - Fossilfritt Sverige](https://www.klimatledarkommunerna.se/) (Hämtad 28-11-2023).

Regeringskansliet, Agenda 2030 för hållbar utveckling. Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/> (Hämtad 28-11-2023).

Regeringen, 2022/23:81, Riksrevisionens rapport om miljömässig hållbarhet vid statlig upphandling. Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/contentassets/f6d9556df728472ea1d9e2eef8daaf2/riksrevisionens-rapport-om-miljo-massig-hallbarhet-vid-statlig-upphandling-skr-20222381.pdf> (Hämtad 28-11-2023).

Riksdagen, 2016. SFS (2016:1145) *Lag om offentlig upphandling*. Tillgänglig på https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161145-om-offentlig-upphandling_sfs-2016-1145/

SKR, 2021. Så styrs kommunen. Tillgänglig på: <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/kommunaltstjalvstyre/sastyrskommunen.735.html> (Hämtad 28-11-2023).

SKR, 2023, Kommuner, lista. Tillgänglig på: <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/kommunerlista.1246.html> (Hämtad 28-11-2023).

Svenska Dagbladet, 2023, Omställningen. Tillgänglig på: <https://www.svd.se/tagg/omstallningen> (Hämtad 28-11-2023).

Upphandlingsmyndigheten, 2023a. *Om offentlig upphandling*. Tillgänglig på: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-offentlig-upphandling/> (Hämtad 28-11-2023).

Upphandlingsmyndigheten, 2023b. *Styra och leda offentlig inköpsverksamhet*. Tillgänglig på: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/styra-och-leda-inkopsverksamhet/> (Hämtad 28-11-2023).

Upphandlingsmyndigheten, 2022a. Kommunerna annonserar flest upphandlingar. Tillgänglig på [Kommunerna annonserar flest upphandlingar | Upphandlingsmyndigheten](https://www.upphandlingsmyndigheten.se/nyheter/2022/mer-forskning-om-offentlig-upphandling-behovs/) (Hämtad 28-11-2023).

Upphandlingsmyndigheten, 2022b. *Mer forskning om offentlig upphandling behövs*. Tillgänglig på: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/nyheter/2022/mer-forskning-om-offentlig-upphandling-behovs/> (Hämtad 28-11-2023).

9.2 Litteratur

Andersson, K., Erlandsson, M., & Sundström, G. (2017). *Marknadsstaten: om vad den svenska staten gör med marknaderna, och marknaderna med staten*. Stockholm: Liber.

Arrowsmith, C., Davies, A., Harland, C., MacCarthaigh, M., & McCrudden, C. (2010). *Public Procurement Regulation: An Introduction 2010*. Hämtad från <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/publications/downloads/public-procurement-regulation-an-introduction.aspx>.

Bauer B., Christensen J., Christensen K., Dyekjær-Hansen T., & Bode, I. (2010). Benefits of green public procurement. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Brodkin, E. Z. (2011). *Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism*. Journal of Public Administration Research and Theory, 21, i253–i277. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq093>.

Craven, R. (2021). *Managing dissonance: Bureaucratic justice and public procurement*. Regulation and Governance, 17.

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. E., & Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik.

Grandia, J. (2016). *Finding the missing link: Examining the mediating role of sustainable public procurement behavior*. Journal of Cleaner Production, 124, 183-190. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.02.089>.

- Hall, P., Löfgren, K. & Peters, G. Greening the Street-Level Procurer: Challenges in the Strongly Decentralized Swedish System. *J Consum Policy* **39**, 467–483 (2016). <https://doi.org/10.1007/s10603-015-9282-8>
- Hettne, J., & Montin, S. (2018). *Politik och juridik inom offentlig upphandling*. Statsvetenskaplig tidskrift, 2018(5), 115-133.
- Lundquist, Lennart, 2012. *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*. Carlsson bokförlag, Stockholm.
- Lune, H., & Berg, B. L. (2017). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Harlow: Pearson.
- Leech, B. (2002). *Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews*. PS: Political Science & Politics, 35(4), 665-668. <https://doi.org/10.1017/S104909650200112>.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>.
- Montalbán-Domingo, L., Pellicer, E., García-Segura, T., & Sanz-Benlloch, A. (2021). *An integrated method for the assessment of social sustainability in public-works procurement*. Environmental Impact Assessment Review, 89, 106581. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2021.106581>.
- Montalbán-Domingo, L., Aguilar-Morocho, M., García-Segura, T., & Pellicer, E. (2020). *Study of Social and Environmental Needs for the Selection of Sustainable Criteria in the Procurement of Public Works*. *Sustainability*, 12(18), 7756. <https://doi.org/10.3390/su12187756>.
- O'Brien, J. (2019). *Category management in purchasing*. (4:e uppl.). Kogan Page Ltd.
- Sönnichsen, S.; Clement, J., (2019), *Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement*. Journal of Cleaner Production, Volume 245, 2020, 118901, ISSN 0959-6526, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>.
- Olsson, D.; & Öjehag-Pettersson, A., (2020) Buying a sustainable society: the case of public procurement in Sweden, *Local Environment*, 25:9, 681-696, DOI: [10.1080/13549839.2020.1820471](https://doi.org/10.1080/13549839.2020.1820471)
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Van Weele, A. (2012). *Inköp och supply chain management* (N. Ljung, övers.). Lund: Studentlitteratur.

10 Appendix

	Intervjuguide
Fråga 1	Vill du berätta lite om vad din roll i kommunen är och hur är den kopplad till upphandling?
Fråga 2	Hur ser organisationen ut kring hållbarhet i upphandling hos er på kommunen i helhet? <i>Vem jobbar med vad? Är det någon som är ansvarig för upphandling specifikt, eller någon som är ansvarig för hållbarhet överlag? Skiljer det sig åt i branscher?</i>
Fråga 3	Hur motiverar och rättfärdigar ni att ha med hållbarhet i olika upphandlingar? Kan du berätta om något eller några exempel på gång hållbarhet varit med? Hur motiverades det? <i>Finns det något exempel på när krav inte ställs? Hur motiveras det då? Annat?</i>
Fråga 4	<i>Är det ni i kommunen som avgör detta eller de olika verksamheterna? Ser ni några värdekonflikter i detta?</i>
Fråga 5	<i>Vilka upplever ni som mest drivande gällande hållbarhet? Politiken, verksamheten, de upphandlande aktörerna?</i>
Fråga 6	Gissningsvis är det olika lätt/svårt att införa hållbarhet i upphandlingar beroende på bransch, på vilket sätt skulle du/ni säga att det skiljer sig åt och har ni några exempel på olika branscher? <i>Är det någon särskild bransch som sticker ut? Vill du berätta om något exempel på detta?</i>
Fråga 7	Vilka riktlinjer och ramavtal för upphandlingar använder ni er av, om några? <i>Upphandlingsmyndigheten, ADDA, egna styrdokument? Om egna, vem har skapat dessa och vad innehåller de?</i>
Fråga 8	Vilka begrepp använder ni när ni pratar om hållbarhet? Arbetar ni med olika typer av hållbarhet? <i>Klimatmässig, social, ekonomisk hållbarhet eller</i>

	<p><i>annat? Om ja, hur skulle du säga att dessa olika typer av hållbarhet står sig mot varandra? Arbetar ni olika med olika typer av hållbarhet?</i></p>
--	---

Stockholms universitet/Stockholm University
SE-106 91 Stockholm
Telefon/Phone: 08 – 16 20 00
www.su.se



**Stockholms
universitet**