

Så kan den offentliga upphandlingen bli mer hållbar

Resultat av enkätsvar från 422 myndigheter
Rekommendationer och slutsatser
Ramverk för att hantera risker i leveranskedjor



Innehåll

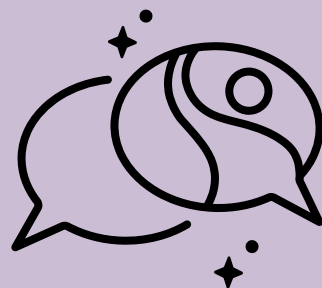
- 1. Sammanfattning**
- 2. Definition av hållbar utveckling och hållbar upphandling**
- 3. Regelverk för offentlig upphandling**
 - EU:s ramverk för hållbar offentlig upphandling
 - Sveriges ramverk för hållbar offentlig upphandling
- 4. Resultatet av upphandlingsenkäten**
 - Respondenter på statliga, regionala och kommunala myndigheter
 - Styrdokument
 - Riskanalyser och hållbarhetskrav i relation till risker
 - Uppföljning av ställda krav
 - Organisationens och professionens utmaningar
 - Kan en aktsamhetslag vara stöd för upphandlingen?
- 5. Slutsatser och en modell för att analysera arbetet med hållbara leveranskedjor**
 - Kompetens och ansvar
 - Kravställen utifrån risker
 - Kontroll och uppföljning
- 6. Hur oberoende tredjepartscertifieringar kan vara ett stöd för myndigheter**
 - Så bidrar Fairtrade-certifierade varor till att hantera risker
 - Göteborg – ett gott exempel
- 7. Rekommendationer till beslutsfattare med inflytande över offentliga upphandlingar och inköp**
- 8. Bilagor**
 - Bilaga 1: Rapportsammanfattning i powerpoint inklusive åttastegsmodellen
 - Bilaga 2: Internationella regelverk och mål, myndighets- och bolagsstyrning
 - Bilaga 3: Högriskkländer och högriskvaror
 - Bilaga 4: Vägledningar och resurser för en hållbar upphandling
 - Bilaga 5: Metodik och enkätfrågor

1. Sammanfattning

Svenska myndigheters beslut kan ha livsavgörande betydelse för odlare och anställda i början av de leverantörskedjor som den offentliga sektorn är beroende av för sina inköp. När en myndighet vid en upphandling ställer krav på det mest hållbara i stället för det lite mindre hållbara kan det ge möjligheter för en odlare i Kenya att investera i tåligare kaffeplantor som står emot klimatförändringar. Och möjligheterna ökar för att en anställd vid en bomullsplantage i Indien ska ha råd att låta även sin dotter gå i skolan.

Den här rapporten visar framför allt att den offentliga upphandlingen har en betydande outnyttjad potential att bidra till en mer hållbar samhällsutveckling. De beslut, både stora och små, som fattas av politiker som styr EU, Sverige, statliga myndigheter, regioner och kommuner har betydelse för hur hållbara de offentliga inköpen blir.

Den **enkät om hållbar upphandling** med respondenter från 422 kommuner, regioner och statliga myndigheter som ligger till grund för denna rapport visar att det fortfarande finns stora utmaningar för att säkerställa att offentliga inköp leder till en hållbar utveckling.



- ✦ **Sju av tio myndigheter har en policy för hållbar upphandling.**
- ✦ **Nästan hälften av myndigheterna kartlägger bara ibland eller aldrig hållbarhetsrisker.**
- ✦ **Två av tio upphandlande myndigheter ställer alltid hållbarhetskrav och villkor i relation till de identifierade riskerna. Fyra av tio ställer oftast krav på det.**
- ✦ **Sex av tio respondenter ser ökat kompetensstöd som centralt för att myndigheten i ännu högre grad ska kunna bidra till Agenda 2030-målen genom offentlig upphandling och inköp. Fyra av tio uppger ett behov av tydligare styrdokument om att prioritera hållbarhet.**
- ✦ **Enbart två procent av myndigheterna utför konsekvent en systematisk och dokumenterad uppföljning av efterlevnaden av miljömässiga och sociala krav som ställts vid upphandling. 13 procent gör oftast en systematisk uppföljning av ställda hållbarhetskrav.**

Bristande uppföljning öppnar dörren för mindre ansvarsfulla aktörer som konkurrerar ut de som på allvar arbetar för att skapa hållbara affärsmodeller som hanterar risker avseende mänskliga rättigheter och miljö samt bidrar till Agenda 2030. Det behövs en kraftsamling bland politiker och ledningsgrupper för att säkerställa resurser för uppföljning. Upphandlare och inköpsenheter behöver få bättre förutsättningar att göra sitt jobb. Arbetet för schysta arbetsvillkor ska inte stanna vid landets gränser.

År 2030 ska vi enligt FN:s globala mål för hållbar utveckling ha utrotat fattigdom och hunger. Om åtta år ska vi även ha halverat utsläppen av koldioxid för att klara Parisavtalets 1,5-gradersmål. Redan år 2025 ska vi ha utrotat barnarbete enligt Agenda 2030. Men de senaste åren har fattigdom, barnarbete och hunger i stället ökat, samtidigt som det år 2022 fortfarande existerar tvångsarbete i globala leverantörskedjor. Därutöver rör vi oss mot en global uppvärmning som redan nu får stora negativa konsekvenser på människor och den biologiska mångfalden.

Nordiska ministerrådet visar i sin analys [Sustainable Public Procurement and the Sustainable Development Goals](#)¹ att upphandlingen kan främja samtliga FN:s globala hållbarhetsmål och 82 procent av delmålen. ►



Ministerrådet ser därför den offentliga upphandlingen som "The missing multiplier" för hållbar utveckling och drar slutsatsen att det inte behöver kosta mer att handla hållbart och att det ofta leder till bättre resultat när långsiktiga fördelar prioriteras framför kortsiktiga vinster.

Varje dag serveras tre miljoner måltider i vård, skola och omsorg, 800 000 anställda inom vård och omsorg drar på sig arbetskläder och 1,6 miljoner sysselsatta inom offentlig sektor använder datorer och mobiler. Många av dessa varor tillverkas i komplexa leverantörskedjor i regioner där det finns betydande hållbarhetsrisker när det gäller mänskliga rättigheter, arbetsrätt, miljöskydd och korruption.

Genom att ställa krav på hållbara och **ansvarsfulla leveranskedjor**² och **rättvist handlade produkter**³ kan den offentliga upphandlingen bidra till bland annat FN:s globala mål om att utrota fattigdom och hunger, bekämpa klimatförändringar och stärka den biologiska mångfalden. Den kan dessutom bidra till jämställdhet, anständiga arbetsvillkor, hållbar industri och minskad ojämlikhet. Ju längre bort i världen som produktionen sker, desto svårare att kontrollera att hållbarhetskraven uppfylls och desto mer att vinna på att använda sig av oberoende tredjepartscertifieringar. Ett exempel på det är Fairtrades kontrollorgan Flocert som

Om vi inte väldigt snart förstår hur viktiga inköpare och upphandlare är för hållbar utveckling kommer vi att få det oerhört svårt att motivera hur vi ska bli det land som går i framkant för hållbar utveckling. 'Business as usual' för dessa professioner har visat sig vara ett stort hot mot hållbar utveckling.

Ur boken *Produktionskedjan* av Parul Sharma, människorättsjurist

årligen investerar 150 000 timmar i uppföljning och kontroll.

Risken för att skattemedel används för att köpa produkter som producerats av barn eller som lett till annan negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna ska undvikas. Det håller även 83 procent av Sveriges befolkning med om, **enligt en Kantar Sifo-undersökning 2021**⁴. Och när myndigheter väljer att köpa in hållbara varor och tjänster skapas affärsmöjligheter för de företag som tar ansvar och investerar i hållbara leverantörskedjor.



Foto: Pixabay

Varje gång en upphandlande myndighet inte ställer och följer upp relevanta hållbarhetskrav är det en förlorad möjlighet att bidra till hållbar utveckling. Vi blir fast i ett moment 22. Om det inte finns en efterfrågan på de hållbara alternativen skapas heller inget utbud. Genom en hållbar offentlig upphandling växer marknaden för hållbara produkter och tjänster.

Syftet med denna rapport är att öka kunskapen om utmaningarna och öka möjligheterna för att den offentliga upphandlingen ska bli mer hållbar. Ett särskilt fokus ligger på råvaror från högriskländer, då dessa utgör en av de allvarligaste risker som upphandlande myndigheter möter.

För att bidra med ett verktyg för att analysera arbetet med hållbara leveranskedjor presenteras analys och slutsatser av enkätsvaren i form av en **åttastegsmodell**. Vår förhoppning är att modellen ska kunna vara ett stöd för dialogen mellan politiker, upphandlare, inköpare och alla som har ett övergripande ansvar för att säkerställa en hållbar upphandling på myndigheten.

I boken *Produktionskedjan*⁵ skriver människorättsjuristen Parul Sharma: "Om vi inte väldigt snart förstår hur viktiga inköpare och upphandlare är för hållbar utveckling kommer vi att få det oerhört svårt att motivera hur vi ska bli det land som går i framkant för hållbar utveckling. 'Business as usual' för dessa professioner har visat sig vara ett stort hot mot hållbar utveckling och därför finns

det bara en väg ut: ett stärkande av kunskap, kravställande och kontroll bland inköpare och upphandlare."

I rapportens **rekommendationer** finns förslag riktade till politiker och ledningsgrupper kring lagar, ramverk, resurser, kompetensutveckling och prioriteringar. Vi hoppas att denna rapport kan bidra till ett samtal om konkreta åtgärder. Med en offentlig upphandling på 800 miljarder kronor årligen är det hög tid att låta "The missing multiplier" växla upp och påskynda arbetet mot den hållbara utveckling som vi alla är beroende av.

Hewan Temesghen

Generalsekreterare för Fairtrade Sverige

Britta Lejon

Förbundsordförande ST

Veronica Magnusson

Förbundsordförande Vision



Leave No One Behind is the central, transformative promise of the 2030 Agenda for Sustainable Development and its Sustainable Development Goals. It represents the unequivocal commitment of all UN Member States to eradicate poverty in all its forms, end discrimination and exclusion, and reduce the inequalities and vulnerabilities that leave people behind and undermine the potential of individuals and of humanity as a whole.

Ur Leaving no one behind – a UNSDG Operational Guide for UN Country Teams⁶

2. Definition av hållbar utveckling och hållbar upphandling

En klassisk utgångspunkt för **hållbar utveckling** är den definition som används i den så kallade **Brundtlandrapporten**⁷ från 1987: "En hållbar utveckling är en utveckling som tillgodoser våra behov idag utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina. Det innehåller två grundläggande koncept: behov, och speciellt de grundläggande behoven hos världens fattiga för vilka prioritet ska ges, och de begränsningar av ekosystemens möjligheter att tillgodose nuvarande och framtida behov som också bestäms av teknologi och social organisation."

I den svenska grundlagen regeringsformen framgår att:

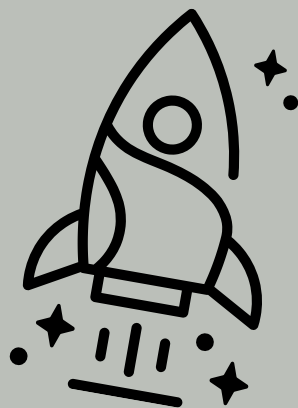
- ✦ "Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten."
- ✦ "Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer."

I den internationell standarden **SS-ISO 20400 Hållbar Upphandling – Vägledning**⁸ definieras hållbar upphandling som det "som har mesta möjliga positiva miljömässiga, sociala och ekonomiska påverkan under hela livscykeln och som strävar efter att minimera negativa konsekvenser." Standarden anger de viktigaste principerna för hållbar upphandling. Den första slår fast att organisationen är ansvarig för "sin egen påverkan på samhället, ekonomin och miljön", och att "upphandlingen omfattar särskilt ansvarighet för påverkan och för aktörer i organisationens leverantörskedjor."

3. Regelverk för offentlig upphandling

Enligt **EU:s direktiv för offentliga upphandling**⁹ (2014) och därmed den svenska **lagen om offentlig upphandling**¹⁰ (2016, förkortas LOU) ska offentliga inköp ta tillvara en rad intressen. Upphandlingen ska främja kostnadseffektivt användande av skattemedel och fri rörlighet inom EU, undanröja åtgärder som begränsar konkurrens och underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor. Den ska dessutom se till att det företag som säljer de efterfrågade varorna, tjänsterna eller entreprenaderna till de mest förmånliga villkoren vinner.

Det finns fem grundläggande principer som genomsyrar upphandlingslagstiftningen:



Centrala styrinstrument för en hållbar upphandling

Internationella styrinstrument

- FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna
- FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter
- ILO:s konventioner om arbetsrätten
- Barnkonventionen, särskilt artikel 32
- FN:s konvention mot korruption
- Global Compacts tio principer
- OECD:s riktlinjer för multinationella företag
- Parisavtalet för att begränsa den globala uppvärmningen
- FN:s globala mål för hållbar utveckling (Agenda 2030)
- EU:s direktiv om offentlig upphandling

Svenska styrinstrument

- Regeringsformen (grundlag)
- Sveriges klimatpolitiska ramverk (klimatlag, klimatmål och klimatpolitiskt råd)
- Sveriges miljömål
- Sveriges genomförande av Agenda 2030
- Lagen om offentlig upphandling
- Nationella upphandlingsstrategin
- Myndigheters upphandlingspolicyer och uppförandekoder

icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande.

De upphandlande myndigheterna bör även följa de internationella konventioner som Sverige ingått för att skydda och respektera de mänskliga rättigheterna och bidra till en miljömässigt hållbar samhällsutveckling utan korruption. Med andra ord ska skattebetalarnas medel användas effektivt, men inte på bekostnad av människor och miljö. Det finns centrala styrinstrument som upphandlande myndigheter förväntas förhålla sig till, se till höger.

I denna rapport saknas utrymme att presentera alla dessa styrinstrument, men i bilaga 2 tar vi fasta på i detta sammanhang relevanta delar ur Agenda 2030, Parisavtalet och de internationella konventioner om mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter som Sverige ratificerat. I bilagan lyfter vi även fram pågående lagstiftningsinitiativ som kommer att påverka förutsättningarna för den offentliga upphandlingen. Hela detta internationella ramverk lägger en grund för en hållbar upphandling.

En central del av hållbarhetsarbetet i offentlig upphandling handlar alltså om att kartlägga eventuella risker kopplade till ramverk om mänskliga rättigheter, arbetstagares rättigheter, miljö och korruption samt att hantera dessa risker genom att ställa och följa upp hållbarhetskrav. Detta är bakgrunden både till valet av ►

frågor i enkätundersökningen och analysen av svaren. I bilaga 3 finns mer information om högriskländer och högriskprodukter. Det finns även andra samhällsliga mål en hållbar upphandling kan främja, men som inte ryms i denna rapport.

EU:s ramverk för hållbar offentlig upphandling

I [EU:s direktiv för offentliga upphandling](#)¹¹ (2014) framgår i Principer för upphandling (Kapitel II, artikel 18.2) att "Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X." I bilaga X återfinns ILO:s kärnkonventioner och de internationella konventionerna om ozonskiktet, farligt avfall, långlivade organiska föroreningar och farliga kemikalier/bekämpningsmedel.



EU-direktivet för offentlig upphandling slår fast att "Ingenting i detta direktiv bör hindra vidtagande eller genomförande av sådana åtgärder som behövs för att skydda allmän ordning, allmän moral och allmän säkerhet, hälsa, att skydda människors och djurs liv eller att bevara växter eller andra miljöåtgärder, i synnerhet med sikte på en hållbar utveckling, under förutsättning att åtgärderna överensstämmer med EUF-fördraget." EUF-fördraget är ett av EU:s två grundfördrag.

I en [analys](#)¹² före covid-19-pandemin skrev EU-kommissionen att "Mer än hälften, 55 procent, av alla upphandlingar inom EU använder enbart lägstapris som krav på det som upphandlas. Det indikerar att offentliga upphandlare inte lägger tillräcklig uppmärksamhet på kvalitet, hållbarhet och innovation."

Som en del av sitt återstartspaket av ekonomin efter pandemin publicerade EU-kommissionen en uppdatering av sin [handledning för Socialt ansvarsfull upphandling](#)¹³ i maj 2021: "För att ta itu med samhällsutmaningar måste de offentliga myndigheterna öka ansträngningarna för att nå resultat när det gäller samtliga hållbarhetsaspekter (sociala/etiska, miljömässiga och ekonomiska). Offentliga upphandlare är stora investerare i Europa och spenderar för närvarande över 14 procent av EU:s bruttonationalprodukt. Genom att använda sin köpkraft för att välja varor och tjänster som ger positiva sociala

resultat kan de i hög grad bidra till en hållbar utveckling."

Vidare framgår i handledningen att "Offentlig upphandling kan användas för att ta itu med sociala frågor inom leveranskedjorna, såsom mänskliga rättigheter eller principer för rättvis handel. Respekten för grundläggande mänskliga rättigheter är en väsentlig del av alla affärsförbindelser som ingås av en stat, i enlighet med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter."

Som ett led i EU:s nya livsmedelsstrategi "Farm to fork" lanseras en gemensam [uppförandekod](#)¹⁴ för branschen. Initiativet riktar sig till förädlingsindustrin, dagligvaruhandeln samt restaurang och storkök. I uppförandekoden står det bland annat att aktörerna bör identifiera och ta itu med de mest betydande bristerna avseende social hållbarhet i hela livsmedelskedjan, med särskilt fokus på de mest utsatta grupperna. Anständiga arbetsförhållanden ska främjas och robusta tredjepartscertifieringar nämns som ett verktyg.

Sveriges ramverk för hållbar offentlig upphandling

Upphandlingslagstiftningen ger stort utrymme för hållbarhetshänsyn. Lagen om offentlig upphandling (2016:1145) anger att en upphandlande myndighet *bör* beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn

vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Regeringen publicerade hösten 2021 promemorian, [En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upp-handling](#)¹⁵ i syfte att ändra bör-paragrafen till en skall-paragraf.

Men redan nu kräver lagen att sociala hänsyn tas vid upphandlingen inom två områden. När man köper in produkter som ska användas av fysiska personer måste man ställa krav på tillgänglighet och när man köper in något där det finns risk för oskäliga arbetsvillkor i leverantörskedjan ska arbetsrättsliga villkor ställas. Det senare exemplet innebär att upphandlande myndighet ska göra en bedömning av risken för oskäliga villkor. Livsmedel, textilier och elektronik från länder med utbredd fattigdom är exempel på branscher där det i princip alltid är hög risk.

I [Nationella upphandlingsstrategin](#)¹⁶ finns två hållbarhetsmål:

- ◆ **En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling**
- ◆ **Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle**



“Konkurrensen i den offentliga upphandlingen får aldrig ske på bekostnad av en god arbetsmiljö eller skäliga anställningsvillkor”, står det i strategin. Den betonar också att det är av vikt att överväga risker i upphandlingens leverantörsled när det gäller bland annat respekten för mänskliga rättigheter och den fastslår att “Sociala krav kan även bidra till att främja fri och rättvis handel.”

Strategin tar även fasta på FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter: “Det allmänna ska inte medverka till brister i respekten för mänskliga rättigheter eller till social dumpning.” Myndigheter uppmuntras vidare att ta fram en hållbarhetspolicy som tydliggör vilket ansvar de tar för att säkerställa ett socialt hållbart samhälle.

Riksdagen pekar i [Sveriges genomförande av Agenda 2030](#)¹⁷ (december 2020) ut offentlig upphandling som ett viktigt område för att lyckas med FN:s globala mål för hållbar utveckling: “Att ställa krav som främjar miljöhänsyn och sociala hänsyn gör skillnad och innebär att den offentliga sektorn utnyttjar skattemedel på ett effektivt sätt.”

Det kommunala självstyret är starkt i Sverige, men med det kommer också ett stort ansvar. Riksdagen hänvisar till de grundlagsfästa skyldigheterna¹⁸ att främja hållbar utveckling och slår fast att: “Kommuner och regioner har ►



Genera Garcia, kaffeodlare i Peru, vars kooperativ valt att utbilda odlarna om olika klimatåtgärder. Foto: Christoph Köstlin

en stor del av ansvaret för att genomföra Agenda 2030" och det är "angeläget att kommuner och regioner fullt ut använder den potential för hållbar utveckling som finns inom ramen för offentlig upphandling".

Utöver LOU finns en rad **andra lagar och förordningar**¹⁹ som styr särskilda sektorer, valfrihetssystem och upphandlingsstatistik.

För att kunna mäta huruvida den offentliga upphandlingen bidragit till Agenda 2030 behövs en offentlig statistik om hållbar upphandling som svarar på hur ofta det ställs och följs upp hållbarhetskrav, samt vilka försäljningsvolymerna det handlar om. Upphandlingsmyndigheten, som har statistikansvaret, **larmade i oktober 2021**²⁰ om att insamlad data inte håller måttet. Det saknas uppgifter bland annat om hållbarhetskrav. Upphandlingsmyndigheten ska enligt egen utsaga förtydliga för upphandlare hur uppgifter ska registreras, men bedömer att det inte är tillräckligt. Problemen handlar om att statistiken hämtas från fem annonsdatabaser (i vilka upphandlande organisationer annonserar sina upphandlingar) som tolkar regelverket olika.

Tabell 1: Respondenter utifrån typ av myndighet

4. Resultatet av upphandlingsenkäten

Nedan redovisas resultaten av upphandlingsenkäten som är framtagen av Fairtrade Sverige, Fackförbundet ST och Vision. Utförligare information om hur enkäten genomfördes, respondenter och enkätfrågor finns i bilaga 5.

Respondenter på statliga, regionala och kommunala myndigheter

Av 740 kontaktade myndigheter har 422 besvarat enkäten. Många av landets mindre myndigheter svarade inte på enkäten utan hänvisade till en annan myndighet som sköter upphandlingar.

Exempelvis meddelade Domstolsverket att de svarar för samtliga myndigheter inom Sveriges Domstolar. Många utlandsmyndigheter hänvisar till regeringskansliets svar. Kammarkollegiet sköter upphandlingar åt åtta statliga nämnder. Flera kommuner hänvisar till svar från en gemensam inköpscentral.

Skulle enkäten inte ha skickats till tingsrätter, nämnder och myndigheter som främst gör avrop via andra myndigheter skulle svarsfrekvensen från statliga myndigheter alltså ha blivit mycket högre. Vad gäller kommuner ligger svarsfrekvensen på 68 procent och för regioner 52 procent. Antalet svarande offentliga bolag/stiftelser är så pass lågt (fyra) att det inte går att dra några

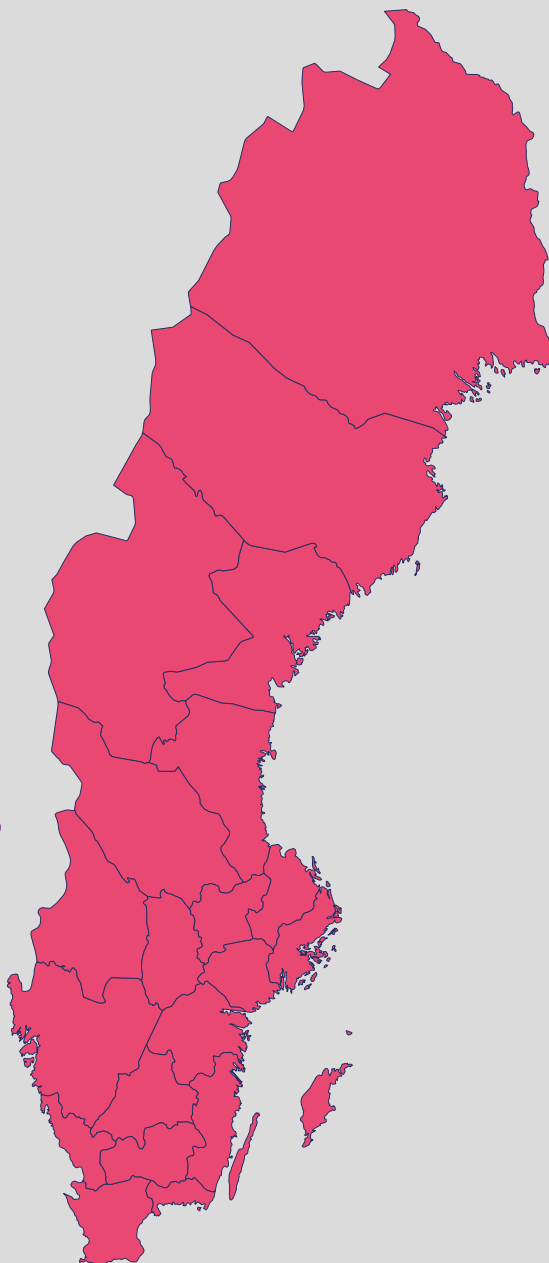
Typ av organisation	Antal	Procent av alla respondenter
Statlig myndighet	209	49 %
Kommun	198	47 %
Region	11	3 %
Offentligt bolag/offentlig stiftelse	4	1 %
Totalt	422	100 %

slutsatser. Siffrorna finns med i tabellerna med respekt för respondenterna, men vi har valt att inte kommentera svaren i resultat- och analysdelen.

Av de som svarat ser den yrkesmässiga fördelningen ut enligt följande: 213 upphandlare och inköpare, 54 hållbarhetsstrateger/samordnare, 125 chefer och 30 jurister, administratörer och annan administrativ personal.

I alla regioner utom Jämtland finns det minst en svarande statlig myndighet. I Skåne, Stockholms län, Uppsala län, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland är antalet statliga myndigheter som besvarat enkäten minst nio.

Tabell 2: Respondenter utifrån geografiskt säte



Regioner	Antal per region
Blekinge	10
Dalarna	12
Gotland	2
Gävleborg	13
Halland	10
Jämtland	6
Jönköping län	16
Kalmar län	10
Kronoberg	9
Norrbottn	17
Skåne	30
Stockholms län	107
Sörmland	15
Uppsala län	13
Värmland	21
Västerbotten	16
Västernorrland	18
Västmanland	6
Västra Götaland	48
Örebro län	12
Östergötland	20
Utrikes	11
Totalt	422

Styrdokument

För att styra hur inköpsarbetet ska fungera i organisationen använder sig upphandlande myndigheter sig ofta av en inköbspolicy, uppger Upphandlingsmyndigheten²¹.

Sju av tio (72 procent) av respondenterna uppger att organisationen har ett styrdokument (till exempel en inköbspolicy) som inbegriper hållbarhetskrav vid offentliga upphandlingar.

Av de som svarar nej eller vet ej hör de flesta respondenterna till statliga myndigheter. En del respondenter skriver att deras myndighet är så pass liten att de sällan gör upphandlingar. Men det finns även en hel del exempel på myndigheter som i kommentarsfälten svarar att de saknar en policy eller att de precis påbörjat arbetet för

Tabell 3: Har din organisation ett styrdokument (exempelvis inköbspolicy-hållbarhetsstrategi) som tydliggör att det ska ställas hållbarhetskrav vid offentliga upphandlingar och inköp? Siffrorna utan parentes är antal myndigheter, siffrorna inom parentes visar svarsandelen för respektive organisationstyp.



Svarsalternativ	Statlig myndighet	Kommun	Region	Offentligt bolag/Offentlig stiftelse
Ja	137 (65 %)	155 (78 %)	10 (90 %)	3 (75 %)
Ja, för vissa typer av upphandlingar och inköp	21 (10 %)	31 (16 %)		
Nej	39 (19 %)	11 (6 %)	1 (10 %)	1 (25 %)
Vet ej	12 (6 %)	1 (1 < %)		
Totalt	209	198	11	4

att ta fram riktlinjer. En respondent hänvisar till att det startats en miljögrupp som ska ta fram en policy – huruvida det enbart handlar om miljömässig hållbarhet eller ej är dock oklart.

En vanlig svårighet som återkommer i kommentarsfältet är att styrdokumenterna är så pass allmänt hållna att de varken fungerar som riktlinjer eller mål. En respondent skriver: "De styrdokument som finns är väldigt övergripande, det borde vara mer konkretiserat vad för slags målsättningar kommunen har inom hållbarhetsområdet."

Det finns exempel på kommuner som ger personalen lite mer tydlighet om prioriteringar

i sin policy: "Åtgärder som ger långsiktiga och strukturella förändringar i social, ekologisk och ekonomisk hållbar riktning ska väljas i första hand" och "Åtgärder ska planeras ur ett helhetsperspektiv och hänsyn till påverkan utanför kommunens gränser ska vägas in." En annan kommun förtydligar att främjandet av en ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling innebär att "leverantörerna ska fullgöra sina skyldigheter till samhället och de ska ta sitt arbetsrättsliga ansvar".

I kommentarsfälten framgår att budgetrestriktioner ofta hindrar hållbarhetsmålen: "Det finns i vår upphandlingspolicy att vi ska tänka hållbart och på miljö i den utsträckning som går. Då de ekonomiska resurserna är knappa och kostnaderna för hållbart och miljö många gånger är märkbart högre är det inte alltid det går."

Svarsalternativ	Procent av alla respondenter	Statlig myndighet	Kommun	Region	Offentligt bolag/Offentlig stiftelse
Ja, alltid	16 %	32	33	2	
Oftast	31 %	56	66	5	3
Ibland	33 %	61	75	3	
Nej	13 %	36	15	1	1
Vet ej	7 %	22	9		
Totalt	100 %	207	198	11	4

Riskanalyser och hållbarhetskrav i relation till risker

Redan i kartläggningsfasen inför en upphandling är det centralt att identifiera vissa risker, skriver [Upphandlingsmyndigheten](#)²². Det handlar om risker som rör mänskliga rättigheter, arbetares rättigheter, miljöskydd och korruption i leveranskedjan av den vara eller tjänst som ska upphandlas. En av grundförutsättningarna för att en upphandlande myndighet ska vara skyldig att ställa krav på arbetsrättsliga villkor är att det ska anses vara behövt att ställa sådana krav. En behövlighetsbedömning krävs, det vill säga en bedömning om det finns risk för oskäliga arbetsvillkor. ▶

Tabell 4: Kartlägger din organisation hållbarhetsrisker eller gör behövlighetsbedömningar inför upphandlingar och inköp? Tabellen visar antal myndigheter fördelat på organisationstyp, samt svarsprocent av alla respondenter.

Svarsalternativ	Procent av alla respondenter	Statlig myndighet	Kommun	Region	Offentligt bolag/Offentlig stiftelse
Ja, alltid	19 %	42	29	6	1
Oftast	40 %	68	94	5	2
Ibland	25 %	49	54		
Nej	7 %	26	6		1
Vet ej	9 %	22	15		
Totalt	100 %	207	198	11	4

"Vid upphandlingar som utförs av upphandlingsorganisationen görs i stort sett alltid kartläggning. När övriga förvaltningar gör egna upphandlingar vet upphandlingsfunktionen inte om det görs eller ej", framför en chef på en större kommun. I många enkätsvar uttrycker upphandlingsansvariga att förvaltningarna skulle behöva ta mer ansvar för hållbarhetsperspektivet eller att myndigheten behöver anställa hållbarhetskompetens.

Tabell 5: Ställer din organisation hållbarhetskrav och villkor i relation till de identifierade riskerna vid upphandlingar? Tabellen visar antal myndigheter fördelat på organisations- typ, samt svarsprocent av alla respondenter.

På frågan om den upphandlade myndigheten kartlägger **hållbarhetsrisker** eller gör **behövlighetsbedömningar**²⁴ inför upphandlingar och inköp svarar 16 procent av respondenterna på myndigheterna *ja alltid* och 31 procent *oftast*. Det innebär att drygt hälften av svarande myndigheter bara kartlägger ibland eller att de aldrig kartlägger hållbarhetsrisker.

Vanliga orsaker som nämns i kommentarsfältet till att inte kartlägga risker handlar om bristande resurser och att myndigheten är liten och prioriterar annat. Flera framför dock att det vore viktigt att göra kartlägningsarbetet.

Enkäten visar att en av fem upphandlande myndigheter (19 procent) alltid ställer hållbarhetskrav och villkor i relation till de identifierade riskerna och behövlighetsbedömningarna. Samtliga respondenter från regionerna svarar att myndigheten alltid eller oftast ställer hållbarhetskrav i relation till riskerna. Motsvarande siffror för statliga myndigheter och kommuner är 53 procent (alltid) respektive 62 procent (oftast).

En respondent från en större statlig myndighet förtydligar sitt Ja, alltid-svar: "Vi gör inte alltid regelrätta riskbedömningar men när vi inser att riskerna finns ställer vi kraven." Ett liknande svar ges från en anställd på en mellanstor kommun: "Det ställs ofta krav utifrån de aspekter

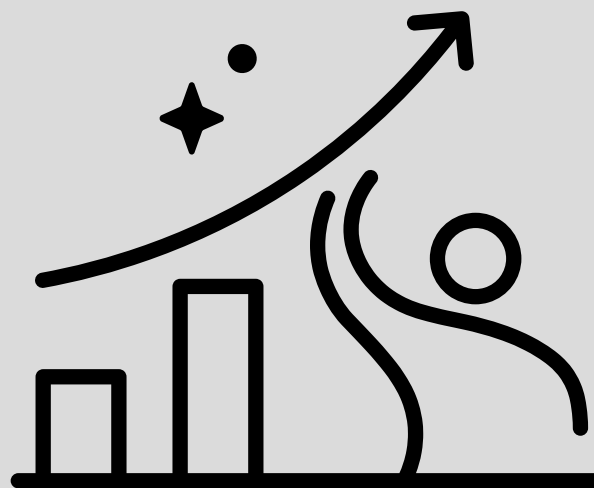
som Upphandlingsmyndigheten lyfter, men inte utifrån att en sådan riskanalys gjorts i varje enskild upphandling.”

”Har vi identifierat risker så ställer vi såklart krav”, skriver en anställd på en kulturmyndighet men skriver i nästa mening att det inte alltid finns tid/tillräcklig personal/kompetens för att kunna identifiera riskerna. En annan respondent saknar rutiner för att återkommande genomföra riskanalyser.

En respondent på en statlig myndighet kommenterar sitt svar: ”Alltid vid annonserade upphandlingar men inte alltid vid direktupphandlingar” medan en respondent på en länsstyrelse tar fasta på nyttan av Upphandlingsmyndigheten: ”Vi tar mycket hjälp av upphandlingsmyndighetens kriteriewizard.”

En anställd på en större statlig myndighet svarar att det ”Det blir en balansgång mellan konkurrens, hållbarhet och pris/kostnad (hur mycket får hållbarhet kosta)”. Liknande svar återkommer hos flera andra. Flera respondenter skriver också att möjligheten att hitta en leverantör kan medföra att krav i relation till risker sänks eller modifieras.

En respondent för en statlig myndighet skriver att den har en instruktion som gäller ”vid inköp av måltider och fika vid intern och extern representation”, vilket syftar till ”miljömässigt och hälsomässigt hållbara måltider” och



skriver vidare: ”All frukt som köps ska vara ekologisk, och produkter ska vara odlade under arbetsförhållanden som uppfyller följande: ILO:s kärnkonventioner, FN:s barnkonvention artikel 32 och den arbetsmiljölagstiftning samt arbetsrätt som gäller i tillverkningslandet. För kaffe och te gäller att endast Fairtrade ska köpas in. I den externt inköpta lokalvården ställs krav på miljövänliga rengöringsmedel, ergonomiska och tystgående städredskap mm. Anbudsgivaren ska under avtalstiden tillämpa anställningsvillkor som minst är att likställa med Kommunals kollektivavtal för städare i offentlig verksamhet.”

Uppföljning av ställda krav

Uppföljning är viktig och nödvändig. Bland annat minskar den risken för att oseriösa företag gynnas, enligt Upphandlingsmyndigheten²⁵.

Endast två procent av respondenterna uppger att arbetsgivaren konsekvent genomför en systematisk och dokumenterad uppföljning av efterlevnaden av miljömässiga och sociala krav som ställts vid upphandling, genom exempelvis revision, stickprov under avtalsperioden eller oberoende tredjepartscertifieringar. Räknas svaret *oftast* med gör 15 procent av myndigheterna en systematisk uppföljning av hållbarhetskraven. 35 procent av respondenterna uppger att deras myndigheter *ibland* gör systematiska uppföljningar.

Hälften av respondenterna från statliga myndigheter svarar att de inte har någon systematisk uppföljning av upphandlingar. Bland respondenter på kommuner är det 31 procent som saknar systematisk uppföljning och 43 procent svarar att organisationen har det *ibland*. Tre respondenter på regioner svarar att de saknar en systematisk uppföljning. ▶

Svarsalternativ	Procent av alla respondenter	Statlig myndighet	Kommun	Region	Offentligt bolag/Offentlig stiftelse
Ja, alltid	2 %	8		2	
Oftast	13 %	17	36	3	1
Ibland	35 %	58	85	3	1
Nej	40 %	101	61	3	2
Vet ej	10 %	25	16		
Totalt	100 %	209	198	11	4

Tabell 6: Har er organisation en systematisk och dokumenterad uppföljning av efterlevnaden av miljömässiga och sociala krav som ställts vid upphandling (genom exempelvis revision, stickprov under avtalsperioden eller oberoende tredjepartscertifieringar)? Tabellen visar antal myndigheter fördelat på organisationstyp, samt svarsprocent av alla respondenter.

Vanliga svar i kommentarsfältet är att uppföljning sker i för liten utsträckning, att det inte finns tid, att resurserna inte räcker till, att ansvaret för uppföljningen ligger på avtalsägaren och inte upphandlingsenheten eller att arbete pågår för att utveckla uppföljningen.

En som svarar *ja, alltid* hänvisar till myndighetens miljöledningssystem, ISO 14001, som är ett systematiskt och dokumenterat sätt att hantera den miljömässiga hållbarheten men som inte hanterar den sociala hållbarhetsdimensionen. En respondent som svarar *oftast* på frågan hänvisar till myndighetens metod för uppföljning, där uppföljningen står i proportion till avtalets komplexitet. En annan respondent svarar att

myndighetens kontrollprogram kompletteras med externa granskningar och även oberoende tredjepartscertifieringar.

Det framkommer även en oro över att ställa hållbarhetskrav som inte hinner följas upp: "Att ställa krav i offentlig upphandling innebär också, rent upphandlingsrättsligt, att kraven måste kunna följas upp. Om vi inte kan följa upp kraven kan kravställningen strida mot det upphandlingsrättsliga regelverket och principerna."

Ett konkret önskemål framförs av en respondent: "Med fler kriterieförslag menar jag t ex att Upphandlingsmyndigheten i sin kriterietjänst för hållbarhetskriterier kan addera fler produktkategorier. Det är mycket viktigt att det för respektive kriterieförslag finns tydliga exempel på vad upphandlande myndighet kan begära in för bevis för att kontrollera krav efterlevnad. Generella skrivningar som "förslag på verifikat: teknisk dokumentation" är oftast inte tillräckligt. Det bör i stället stå: "Förslag på verifikat: analysprotokoll enligt standard XXX eller produkt märkt med miljömärket XXX".



Champa Majhi i byn Kubri i Odisha i Indien sprider ut kompostgödsel på bomullsfälten.
Foto: Ranita Roy

Tabell 7: Har din organisation tagit beslut om att ställa krav på "principer för rättvis handel, Fairtrade eller motsvarande" vid upphandling och inköp av högriskprodukter såsom livsmedel och bomullsprodukter från länder med utbredd fattigdom? Tabellen visar antal respondenter.

Svar	Procent av alla svarande	Statlig myndighet	Kommun	Region	Offentligt bolag/Offentlig stiftelse
Ja, alltid	6 %	13	11	1	
Ja, för vissa produkter	36 %	49	91	7	3
Nej	41 %	101	70	2	1
Vet ej	17 %	44	25	1	
Totalt	100 %	207	197	11	4

Fyra av tio anställda på statliga, regionala och kommunala myndigheter (42 procent), svarar *ja, alltid* eller *ja, för vissa produkter* på frågan om deras myndighet har tagit beslut om att ställa krav på "principer för rättvis handel, Fairtrade eller motsvarande"²⁶ vid upphandling och inköp av högriskprodukter såsom livsmedel och bomullsprodukter från länder med utbredd fattigdom. Även här har regionerna kommit längst. Nästan tre av fyra (73 procent) respondenter på regioner svarar *ja, alltid* eller *ja, för vissa produkter*. Motsvarande siffra för kommuner är 52 procent.

Däremot svarar hälften (49 procent) på statliga myndigheter *nej* på frågan.

När frågeställningen konkretiseras med särskilda produkter svarar 242 myndigheter att de ofta ställer krav på principer för rättvis handel, Fairtrade eller motsvarande, när de köper kaffe. Motsvarande siffror för kakao/choklad är 177 och 13 för te.

När det kommer till andra produkter, exempelvis kryddor och olika slags bomullsprodukter så som personal-, profil-, bädd- och hygien textilier

är det runt 10 procent av myndigheterna som ställer krav på principer för rättvis handel, Fairtrade eller motsvarande.

I kommentarsfälten framkommer att en del av respondenterna arbetar i Fairtrade-diplomerade kommuner eller regioner. En respondent svarar: "Vår kommun är en diplomerad [Fairtrade City](#)²⁷ och därmed arbetar kommunen tillsammans med den ideella sektorn och det lokala näringslivet för en mer hållbar konsumtion."

En respondent på en region skriver att "Beslutet som tagits är att vara en [Fairtrade Region](#)²⁸ och att vi ska ha 100 procent Fairtrade-certifierat kaffe i regionen. Sedan finns det målsättningar och ambitioner att utöka sortiment av rättvist handlade produkter."

En respondent på en statlig myndighet skriver: "Vid livsmedel har vi ändå krav på Fairtrade eller motsvarande vid vissa produkter, t ex kaffe, te men det beror mer på ett allmänt hållet krav på hållbar upphandling och ett engagemang hos upphandlare än att organisationen har tagit ett principbeslut."



Organisationens och professionens utmaningar

Sunda offentliga affärer kan leda till att offentlig sektor bidrar till de globala målen för hållbar utveckling, skriver [Upphandlingsmyndigheten](#)²⁹. Offentlig konsumtion är en del av Mål 12 – Hållbar konsumtion och produktion – och inköp kan också användas för att bidra till att nå många andra mål i agendan.

Tabell 8: Vad behövs för att din organisation i ännu högre grad ska kunna bidra till Agenda 2030-målen genom offentlig upphandling och inköp? Siffrorna visar antal respondenter.

Svarsalternativ	Antal
Ökat kompetensstöd	261
Tydligare skrivningar om att prioritera hållbarhet i organisationens styrdokument	181
Förändrad organisering av arbetet	140
Ökad inköpsbudget	116
Tydligare skrivningar i lagen om offentlig upphandling (LOU)	58
Inget av dessa	25
Annat	77

På frågan om vad som behövs för att myndigheten i ännu högre grad ska kunna bidra till Agenda 2030-målen genom offentlig upphandling och inköp var det möjligt att välja flera svarsalternativ. Det två största behoven handlar om ökat kompetensstöd (62 procent av de 422 respondenterna) och tydligare styrdokument om att prioritera hållbarhet (43 procent). En tredjedel efterfrågar en förändrad organisering av arbetet och drygt en fjärdedel lyfter behovet av ökad inköpsbudget. Var sjunde respondent menar att tydligare skrivningar i LOU skulle göra skillnad.

Av de drygt 150 respondenter som lämnat synpunkter i kommentarsfältet blir det tydligt att det finns stora behov i flera delar av processen för att lyckas med en hållbar upphandling. Därför återges på sidan 22 ett större urval av kommentarer till svaren än vad som gjorts på tidigare frågor.

I den lilla byn i Bhawanipatna i Odisha i Indien är invånarna involverade i bomullsproduktion för kooperativet COAPCL.
Foto: Ranita Roy



Ett urval av kommentarer från kommuner

"Tydligare mål som är förankrade i verksamheterna. Det blir svårt när upphandlingsfunktionen ska kravställa att det ska vara extra miljövänligt om inte verksamheterna är beredda att i vissa fall betala för det".

"LOU kan bli tydligare vad gäller hållbarhetsidan, exempelvis ska-krav som är kopplade till klimatlagen."

"För att veta vilka krav som ska ställas i kommunens upphandlingar hänvisas till en miljöpolicy eller liknande som anger ambitionsnivå. Fram tills att en sådan finns på plats avgörs kravnivå av verksamheterna, vilket gör att kravnivåer blir väldigt olika. En gemensam miljöpolicy med lägsta krav-nivå skulle kunna öka möjligheterna att nå Agenda-2030-målen. Det behöver även finnas en person som är kompetent inom området och som kan vara ett bollplank till verksamheterna i arbetet med att nå satta miljömål, på ett så effektivt och minst kostnadsdrivande sätt som möjligt."

"Med ökad inköpsbudget avses extra resurser för att säkerställa att proaktiv avtalsuppföljning och löpande dialog med upphandlade leverantörer görs i så stor utsträckning som möjligt. Med ökat kompetensstöd avses att personer med specialistfunktioner ej direkt kopplade till upphandling (miljöstrateg,



Det hjälper inte att saker står i ett styrdokument om inte ledningen är beredd att lägga tid, resurser och pengar i dessa frågor.

arbetsmarknadskoordinator, IT-utvecklare) förstår möjligheterna med upphandling och kan bidra med kunskap inom deras specialområde."

"Vi har börjat kräva hållbarhetsrapport från samtliga avtalsleverantörer vilka kommer att följas upp årligen för att motivera leverantörer att arbeta aktivt med hållbarhetsfrågor. I förlängningen har vi lättare för att kravställa de områden som missköts."

"Genom den inköpssamverkan som kommunen ingår i möjliggörs att det i inköpsarbetet finns utrymme för hållbarhetskompetens och en inköpscontroller med ansvar för uppföljning. Dessa roller har tillkommit under det gångna året."

Det kommer framåt att krävas en ökad samverkan mellan inköpscentralen (upphandlingsfunktionen) och verksamheterna (beställarna) samt med kommunledning för att stärka ambitionerna inom hållbarhetsområdet och samtidigt hantera inköp

på ett strategiskt och systematiskt vis. Att från nationellt håll stärka de gemensamma kraven och ambitionerna som Agenda 2030 kräver av offentliga inköpare vore ur ett övergripande perspektiv en viktig och effektiv utveckling."

Ett urval av kommentarer från regioner

"För att komma någon vart i hållbarhetsarbetet är det nödvändigt att välja ut de områden som är viktigast, utifrån problembild och förväntad effekt av de arbetsinsatser som görs. Idag läggs det ner arbete väldigt utspritt på både små och stora frågor. En nationellt organiserad uppföljning av målen i Agenda 2030 skulle underlätta prioriteringen av insatser. Det skulle även underlätta om regeringen nationellt fokuserade på effekter i stället för svepande mål om att t ex öka andelen av inköpsbudgeten som går till ekologiska livsmedel (vilket kan komma i konflikt med social hållbarhet, andel lokalodlat och mål om minskad vattenanvändning i länder med svår vattenbrist)."

"Styrningen (viljan) måste komma från högsta ledningen, via politiken till regionstyrelsen och regionledningen. Man kan inte arbeta från golvet och uppåt utan det måste komma styrning uppifrån. Vi som arbetar med frågorna "på golvet" måste få utbildning och kompetensstöd i mycket större omfattning. "Hållbarhet och miljö" är områden som är vida brett och en person kan

omöjliga ha kunskap inom hela sektorn. Det behövs fler anställda som arbetar med frågorna samt mer kompetensutvecklingsmöjligheter. Vi har redan nu en fin nationell samverkan men denna hade kunnat stärkas ytterligare. Om lagen är tydlig så måste en implementering i den offentliga sektorn ske, då är det inte valbart på det sätt som det till mångt och mycket är idag."

"Behövs ökade resurser för att ha möjlighet att ställa och följa upp krav."

Ett urval av kommentarer från statliga myndigheter

"Dels är ju skrivningen i LOU ganska vag, med "bör" i stället för "skall", vilket gör att det blir ledningens ambitionsnivå, intressenters krav osv. i respektive myndighet som blir avgörande för hur



mycket fokus som läggs på frågorna. Kompetens hos de som äger avtalen (och ofta känner till branschen som upphandlas) är ett viktigt område som vi jobbar med. Det centrala stödet hos oss är begränsat vilket medför att vi inte kan stötta så mycket i dessa frågor och hålla oss uppdaterade på miljörisker och sociala risker och därmed ställa relevanta krav. Framför allt ställer vi då ofta generella krav, men inte produktspecifika/tjänstespecifika krav som verkligen kan förflytta en bransch framåt i deras miljöarbete/arbetsrättsliga arbete. Vi skulle behöva arbeta mer med innovationsupphandling, samupphandla med andra myndigheter (gärna andra lärosäten) för att kunna bidra till omställningen hos leverantörerna på ett tydligare sätt."

"Det allra viktigaste är att chefer och ledningen ser hållbarhet som en viktig fråga. I praktiken, inte bara på pappret. De måste se till att deras medarbetare har den tid och den kompetens som behövs för att kunna arbeta med dessa frågor."

"Det hjälper inte att saker står i ett styrdokument om inte ledningen är beredd att lägga tid, resurser och pengar i dessa frågor. I vår organisation är det idag inte tydligt vem (upphandlare, beställare eller hållbarhetsstrateg) som ansvarar för att initiera att vi ska ställa hållbarhetskrav i en specifik upphandling. Det kan bli motsättningar eftersom budgeten för inköpet inte ligger hos hållbarhetsstrategen."

"Det står i den nationella upphandlingsstrategin att statliga myndigheter ska jobba utifrån den, men det är inte inskrivet i regleringsbrevet."

"Lagen borde tillåta att hållbarhetskrav ställs på leverantören så att de tex är ISO-certifierade och bedriver ett hållbarhetsarbete enligt de 17 hållbarhetsmålen. I dagsläget måste alla krav vara direkt knutna till upphandlingsobjektet. Att ställa fler krav är kostnadsdrivande så det krävs ökad budget och förståelse för att kostnaderna går upp och att vi genom det bidrar till ett hållbart samhälle."

"Internt behöver vi fler styrande dokument som tydliggör ambitionen för myndigheten. Även externt finns det en hel del att önska kring förutsättningar. LOU måste ta bort alla "bör" och "beakta"-skrivelser för att sätta press på verkligt hållbar offentlig upphandling. Politiken som sätter upp mål och ambitioner i t ex regeringens nationella upphandlingsstrategi måste också efterfråga resultat."

"LOU skulle absolut behöva uppdateras då inga stora förändringar gjorts i lagen trots att kraven i samhället blivit mycket större. Skulle önska att mer stöd kunde erbjudas från bland annat Kammarkollegiet/Upphandlingsmyndigheten."

"Upphandlingar måste prioriteras av ledningen i större utsträckning än idag. Om det lyfts upp som en viktig fråga kommer ledning och kunskapsutveckling också att utvecklas." ▶

Tabell 9: Vilka påståenden nedan stämmer för att du i din yrkesroll i ännu högre grad ska kunna bidra till Agenda 2030-målen genom offentlig upphandling och inköp? Siffrorna visar antal respondenter.

Svarsalternativ	Antal
Ja, Jag behöver kompetensutveckling för att kunna utföra mer hållbara upphandlingar och inköp	232
Jag behöver mer tid för att kunna prioritera hållbara upphandlingar och inköp	219
Jag behöver bättre möjlighet till samarbete med kollegor med andra kompetenser	167
Jag behöver tydligare mandat i organisationens styrdokument för att kunna prioritera hållbara upphandlingar och inköp	163
Jag behöver en högre inköpsbudget för att kunna prioritera hållbara upphandlingar och inköp	95
Dessa påståenden är inte relevanta för mig	47
Annat	44

"Upphandlingar måste prioriteras av ledningen i större utsträckning än idag. Om det lyfts upp som en viktig fråga kommer ledning och kunskapsutveckling också att utvecklas."

På frågan om vilka påståenden som stämmer för att respondenten i sin yrkesroll i ännu högre grad ska kunna bidra till Agenda 2030-målen genom offentlig upphandling och inköp var det möjligt att välja flera svarsalternativ. Över hälften (56 procent) av de 418 respondenterna svarar att de behöver kompetensutveckling för att kunna utföra mer hållbara upphandlingar och inköp och drygt hälften (52 procent) svarar att de behöver mer tid för att kunna prioritera hållbara upphandlingar och inköp. Fyra av tio respondenter svarar att de behöver bättre möjlighet till samarbete med kollegor med andra kompetenser och ungefär lika många (39 procent) svarar att de behöver tydligare mandat i organisationens styrdokument för att kunna prioritera hållbara upphandlingar och inköp. Nästan en fjärdedel (23 procent) svarar att de behöver en högre inköpsbudget för att kunna prioritera hållbara upphandlingar och inköp.

Var tionde respondent anser att påståendena inte är relevanta eller att det finns andra skäl. Sammanlagt 77 personer har lämnat kommentarer. I det öppna svarsalternativet *Annat* och i kommentarsfältet handlar många av svaren om att det behövs användbara styrdokument

och mer personal, tid, resurser och kompetens samt ökat intresse för hållbarhetsarbetet från såväl förvaltningarna som politiker.

Ett urval av kommentarerna

"Med att *Jag behöver kompetensutveckling...* menar jag att inköpsenheten behöver stöd från andra nyckelpersoner och deras kompetens. Själva upphandlingsverktygen och processerna har vi bra koll på men vi kan inte också kompetensutveckla inom andras kompetenser på området miljö-, ekonomisk- och social hållbarhet."

"Upphandlaren är expert på lagen om offentlig upphandling och tyvärr ingen expert på hållbarhet. För att kunna ställa relevanta krav på hållbarhet i varje enskild upphandling behövs stöttning från någon som arbetat med hållbarhet. Hållbarhets- eller miljöstrategen behöver kompetensutveckling när det kommer till att ställa krav i upphandling och förstå att de där kan påverka väldigt mycket."

"Hela myndigheten behöver avsätta tid för att säkerställa att vi ställer rätt hållbarhetskrav i upphandlingarna och inköpen. Det är ett samarbete mellan flera kompetenser och kan inte enbart ligga på upphandlaren."

"Viktigt att styrdokumentet pekar ut den ambitionsnivå som ledningen har satt för hållbara inköp samt att resurser tillsätts för avtalsförvaltning."

"Ansvar för upphandling/avtal ligger ute i organisationen vilket gör att detta är ett samarbete mellan verksamhet, hållbarhet och upphandlare för att stötta varandra i kravställning och upphandling. Som upphandlare tar man tacksamt emot andras erfarenheter, diskussioner om kravställning men det viktigaste är att verksamheten har tänkt igenom hur de vill jobba, vad de behöver och hur det ska fungera i deras vardag - för det spelar ingen roll hur fina avtal som upphandlas om man sedan inte använder dem."

"Frågan behöver kopplas ihop med kommunens övergripande arbete med att uppnå miljömål och hur dessa följs upp. Att enbart upphandla med miljökrav innebär inte att beställarna i verksamheterna sedan köper de miljömärkta produkterna. Det är verksamheterna som verkställer inköpen, ett ansvar som följer linje-organisationen."

"Budget och tidspress är ofta det som gör att kraven inte landar tillräckligt högt", skriver en upphandlare på en statlig myndighet. "Vi har ambitiösa hållbarhetsmål men vi har inte lika tydliga mål kopplat till vad det får kosta".

"Sociala krav är komplicerat och tidskrävande. Det saknas stöd på samma nivå som för miljökraven."



Kan en aktsamhetslag vara stöd för upphandlingen?

Inom EU-kommissionen pågår ett arbete med ett lagförslag för att göra det obligatoriskt för företag att genomföra riskanalyser och riskhantering avseende mänskliga rättigheter och miljö – i linje med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. På engelska talar man om Human Rights and Environmental Due Diligence (HREDD). Due diligence innebär att företagen måste identifiera, adressera och hantera verksamhetens effekter på mänskliga rättigheter och miljö genom hela leverantörskedjan. Aktsamhetslagen förväntas innehålla sanktioner för de som inte efterlever den och legalt stöd till de som drabbats av företag i tredje land. EU-kommissionen har även aviserat förbud mot import av produkter som kan kopplas till svåra brott mot mänskliga rättigheter som exempelvis tvångsarbete. Europaparlamentet har i sin första resolution om en sådan lag föreslagit att företag som inte gör sin riskanalys/hantering ska utestängas från att delta i offentlig upphandling.

I enkäten ställdes därför frågan om respondenterna bedömer att en lag skulle underlätta arbetet med hållbara upphandlingar och inköp.

Svarsalternativ	Antal	Procent av alla respondenter
Ja	142	34 %
Nej	62	15 %
Kanske/vet inte	201	48 %
Annat	12	3 %
Totalt	417	100 %

Tabell 10: Bedömer du att en lag som utesluter företag som inte gör sina riskanalyser och riskhantering från offentlig upphandling, skulle underlätta ditt arbete med hållbara upphandlingar och inköp? Siffrorna visar antal myndigheter.

Av de som svarar *ja* eller *nej*, bedömer 70 procent att en lagstiftning skulle vara positivt. Många svarar dock *kanske/vet ej* på frågan. Eftersom det är ett nytt och komplext förslag som ännu inte är klart, EU-kommissionen har skjutit upp förslaget i flera omgångar, är det många som inte har hunnit sätta sig in i vad en sådan lagstiftning skulle kunna innebära.

Av de som svarar *annat* och använt kommentarsfältet framgår det att fler skulle behöva mer information och att det beror på hur lagen utformas. Den farhåga som är vanligast handlar om möjligheten för mindre leverantörer att delta i upphandlingar med ökade hållbarhetskrav. Andra är oroade för ökad byråkrati, dyrare kostnader och färre anbud. En fråga som åter-



Då vi som regioner många gånger kommit mycket längre än leverantörerna utifrån hållbarhetsperspektivet saknar de många gånger kunskap om sin leverantörskedja och direktivet skulle tvinga dem att arbeta mer med detta.

kommer många gånger i kommentarsfältet är hur kontrollen ska gå till.

I kommentarsfältet finns bland annat följande medskick: "I dagsläget skriver leverantörer under *på heder och samvete* att det inte förekommer men vi har begränsade möjligheter att kolla upp detta. Frågan är hur det i framtiden kan bevisas att detta arbete faktiskt har genomförts."

"Bra om det då finns en nationell sammanställning över de företag som ska utestängas från att delta i upphandling."

"Det räcker inte med att endast upphandlande myndigheter sätter press eftersom vi inte har tid att följa upp kraven som vi borde för att få verklig effekt. Så detta är välkommet."

"Det kan hjälpa oss att säkerställa att vi får bra leverantörer men det kan stjälpa oss i vårt arbete med att nå små och medelstora leverantörer."

"Det blir oftast en papperstiger. Plus att de företag som sköter sig och lägger ner tid och resurser på det får sämre konkurrensmöjligheter till de som säger att de gör det men inte lägger tid och resurser på det."

"En lag kan kanske innebära ett bättre urval av seriösa aktörer men det kan också bli ytterligare en pålaga som fördyrar och komplicerar för företagen i slutändan. Dessa riskanalyser kan riskera att bli en pappersprodukt på samma vis som att exempelvis att en ISO 14001-certifiering inte per automatik innebär att ett företag är miljövänligt. Allt handlar om hur mån företaget är om att bidra till en hållbar utveckling och vilka krav på kvalitet kontra pris som vi kan ställa som myndighet och vår kunskap om detta."

"Då vi som regioner många gånger kommit mycket längre än leverantörerna utifrån hållbarhetsperspektivet saknar de många gånger kunskap om sin leverantörskedja och direktivet skulle tvinga dem att arbeta mer med detta."

"Det skulle innebära en enhetligare kontroll där upphandlande enhet kan fokusera på upphandlingen/affären."

"Det är många ansvarsområden för kontroller som i nuläget läggs på upphandlande myndigheter. Att i stället ställa krav direkt mot marknaden med miniminivåer, så att vi kan ha en mer effektiv inköpsprocess där vi kan fokusera på behoven och kvalitet för vår verksamhet vore klart önskvärt."

Det är klokt att lägga över en del av bevisbördan på marknadsaktörerna."

"Upplever att det många gånger är svårt att ställa tillräckligt bra krav kring de olika hållbarhetsområdena. Det skulle därför vara en bra start att företagen själva gjort ett dokumenterat arbete kring detta."

"Lagstiftningen kommer att driva på arbetet för hållbara leveranskedjor ytterligare. Eftersom förslaget också innefattar en kontrollfunktion (statlig myndighet i varje medlemsstat), så kommer vi ha hjälp av de inspektioner, kontroller etc. som görs inom ramen för den nya myndighetens uppdrag."

"Detta kan fungera vid inköp där volymerna är över tröskelvärdet per år, annars riskerar detta också sätta ännu högre trösklar för små och medelstora företag att lämna anbud till offentliga myndigheter."

"Det kommer att behövas verktyg och vägledning för hur det ska realiseras och framför allt hur hanteras uppföljningen."

"Ju mer som kravställs och kontrolleras tidigare i försörjningskedjan desto bättre för upphandlaren. T ex när vi avropar från Kammarkollegiets ramavtal så skulle vi önska att det redan i ramavtalsupphandlingen ställts strängare krav på miljö och social hänsyn. Det är en fråga som vår myndighet driver."

5. Slutsatser och en modell för att analysera arbetet med hållbara leveranskedjor

Drygt 420 tjänstepersoner och ansvariga för den offentliga upphandlingen på myndigheter har svarat på enkäten. Det visar på transparens och en genuin välvilja bland berörda yrkesgrupper att bidra till en hållbar upphandling.

Enkätsvaren synliggör hur det inom den offentliga upphandlingen ännu finns en stor outnyttjad potential i arbetet för en hållbar utveckling. För att bidra med ett verktyg som kan användas av myndigheter för att analysera arbetet med hållbara leveranskedjor presenteras slutsatser och analysen av enkätsvaren i form av en åtta-stegsmodell. I bilaga 1 finns en kort powerpoint om rapporten, inklusive illustrationer.

Utifrån lagar och de internationella konventioner som Sverige ratificerat behöver upphandlande myndigheter analysera vilka risker som finns för korruption och negativ påverkan på mänskliga rättigheter och miljö vid inköp av varor och tjänster. Dessa risker hanteras genom att myndigheter ställer och följer upp hållbarhetskrav vid sina upphandlingar och inköp. Arbetet med hållbar upphandling behöver även följas upp och utvärderas. Den här processen med policy, riskanalys, riskhantering och utvärdering kan delas upp i åtta delmoment.

Vi har valt att presentera slutsatser och analys av enkäten i en åttastegsmodell och fört in perspektiv från forskning, regelverk och vägledningar. Utifrån modellen kan inköpsenheter, en kommun- och regionstyrelse eller en ledningsgrupp för en statlig myndighet analysera sitt arbete med hållbara leveranskedjor.

I standarden för hållbar upphandling, ISO 20400, står: "Engagemang från organisationens högsta ledning är avgörande för att lyckas med hållbar upphandling, och det är viktigt att högsta ledningen förstår på vilket sätt upphandling kan stödja organisationens mål och förbättra prestandan. Utan detta formella engagemang har de personer som är involverade i upphandlingsverksamheten inget officiellt mandat att integrera hållbarhet i sina strategier eller processer för upphandling. Hållbar upphandling förblir då en ad-hoc-aktivitet utan resurser och erkännande på verksamhetsnivå."

Enkätsvaren visar att ett flertal myndigheter har kommit långt i arbetet, men kan behöva stärka upp enskilda moment. Andra myndigheter befinner sig i början av processen och saknar fortfarande en policy för hållbar upphandling. Vår förhoppning är att modellen ska kunna vara ett stöd för en dialog mellan politiker, ledningsgrupper och upphandlings/inköpsenheter och alla som har ett övergripande ansvar för att säkerställa en hållbar upphandling på myndigheten. Därför avslutas varje delmoment med frågor.

Denna modell är *inte* en vägledning för professionens löpande arbete med upphandling. I bilaga 4, Resurser och stöd för en hållbar upphandling, finns länkar till vägledningar och andra användbara resurser samlade.

Åttastegsmodell för hållbara leveranskedjor:

Kompetens och ansvar



- 1.**
Säkerställ hållbarhetskompetensen



- 2.**
Anta en policy för hållbar upphandling



- 3.**
Fastställ en strategi med ansvar, rutiner och budgetramar

Kravställan utifrån risker



- 4.**
Kartlägg hållbarhetsrisker för inköpen



- 5.**
Formulera hållbarhetskrav utifrån riskerna

Kontroll och uppföljning



- 6.**
Följ upp efterlevnaden av hållbarhetskraven



- 7.**
Åtgärda avvikelser



- 8.**
Utvärdera processer och uppdatera styrdokument

Kompetens och ansvar



1.

Säkerställ hållbarhetskompetensen

"Kompetens behövs för att förstå kraven och för att kontrollera att de efterlevs", står det i slutbetänkandet från den statliga utredningen *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2013:12)*³⁰.

På frågan om vad som behövs för att myndigheten i ännu högre grad ska kunna bidra till Agenda 2030-målen genom offentlig upphandling och inköp svarar sex av tio respondenter *ökat kompetensstöd*. På frågan om vad den enskilde respondenten behöver i sin yrkesroll för att i ännu högre grad bidra till Agenda 2030-målen genom offentlig upphandling och inköp svarar över hälften att de behöver *kompetensutveckling* och *mer tid* för att kunna prioritera hållbara upphandlingar och inköp.

I dag finns gott om kompetensstöd för kommuner, regioner och statliga myndigheter vad gäller hållbar upphandling. Upphandlingsmyndigheten får en allt viktigare roll genom sin riskanalys-tjänst och sina krav-ID (hållbarhetskriterier), metodbeskrivningar och utbildningar. Även SKR:s

koncern *Adda* och Sveriges regioners samarbete *Hållbar upphandling* har en viktig roll i att förmedla kunskaps- och metodstöd. I bilaga 4, Resurser och stöd för en hållbar upphandling, finns en länklista med resurser, verktyg och professionella vägledningar, såsom ISO 20400 för en hållbar upphandling och *Fairtrades vägledning*³¹ för att upphandla livsmedel och textilier från högriskländer.

"I vissa kommuner och regioner saknas på grund av bristande resurser, kunskap och kompetens för att ställa sådana krav" står det i *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*. "En framkomlig väg skulle kunna vara att i större utsträckning än i dag använda de möjligheter som finns för kommunal avtalssamverkan." Enkätsvaren tyder på att samverkan genom gemensamma inköpscentraler har varit framgångsrikt på flera ställen i landet. Att uppnå skalfördelar är en viktig strategi för att en liten myndighet ska ha möjlighet att säkerställa hållbara inköp.

Sveriges regioner skriver i sin *Programförklaring 2030*³²: "Hållbar upphandling bidrar till att minska riskerna för verksamheterna genom ökad transparens och spårbarhet av försörjningskedjorna samt effektiv riskhantering. Intensifierat samarbete med hållbar upphandling ger regionerna möjlighet att använda en större samlad köpkraft

för att stimulera en snabbare omställning till hållbar produktion och konsumtion."

I många av enkätcommentarerna uttrycks både ett behov av specialistkompetens och av tid för uppföljning, men även av att hållbarhetskompetens behöver finnas inom flera delar av organisationen.

Den nationella samordnaren för Agenda 2030, Gabriel Wikström, *skriver i Dagens Samhälle*³³ att Sverige inte kommer att klara de globala målen för hållbar utveckling med nuvarande styrning och organisering: "Offentlig verksamhet är ofta organiserad i "stuprör" vilket försvårar samverkan både över förvaltningsgränser och med andra samhällsaktörer. Samverkan är en förutsättning för att kunna hantera komplexa samhällsproblem."

Anställda på många både statliga och kommunala myndigheter svarar att de inte hinner eller kan prioritera arbetet med hållbara upphandlingar. Andra hinner bara med det i en del av sina upphandlingar. Utöver kompetensstöd bland annat inom områden som mänskliga rättigheter, arbetstagares rättigheter, miljö/klimat och anti-korruption behövs det alltså även mer resurser och tid för att de anställda ska kunna använda sig av det kompetensstöd som finns tillgängligt.



Frågor att besvara:

- ✦ Vilken kompetens saknas inom myndigheten och vilken kompetensutveckling behöver nuvarande personal?
- ✦ Vem inom myndigheten ska besitta kompetensen om mänskliga rättigheter, arbetstagares rättigheter, miljö och antikorrupcion i globala leveranskedjor?
- ✦ Finns det en plan för en pågående kompetensförsörjning inom hållbar utveckling?
- ✦ Är organisationen tillräckligt stor för att själv ha kompetens och tid i alla moment för att lyckas med en hållbar upphandling?
- ✦ Bör myndigheten ingå i en inköpscentral med andra myndigheter?





2. Anta en policy för hållbar upphandling

På frågan om organisationen har ett styrdokument som tydliggör att det ska ställas hållbarhetskrav vid offentliga upphandlingar och inköp svarade sju av tio respondenter ja.

En vanlig svårighet som nämns är att existerande styrdokument är för allmänt hållna. Denna bild bekräftar även i svaren på frågan om myndighetens behov för att i högre grad kunna bidra till Agenda 2030-målen. Drygt fyra av tio svarar att organisationen skulle behöva tydligare skrivningar om att kunna prioritera hållbarhet i organisationens styrdokument.

Standarden ISO 20400 för hållbar upphandling föreslår att den högsta ledningen antar en policy med vision, mål, avsikter, värderingar, åtaganden

och regler samt en strategi eller plan för hur det ska omsättas i praktiken (se nästa rubrik) med utvärderingsbara mål.

En hållbarhetspolicy behöver förhålla sig till fyra områden enligt Upphandlingsmyndigheten: miljö och klimat, mänskliga rättigheter, arbetstagarnas rättigheter (ILO) och antikorrupktion. I enkätens kommentarsfält är det dock förvånande vanligt att det sätts likhetstecken mellan miljö och hållbarhet.

Här finns exempel på styrdokument som täcker in skrivningar om inköp och hållbar utveckling från fyra kommuner: [Göteborgs stad](#), [Uppsala kommun](#), [Marks kommun](#) och [Stockholm stad](#).



Frågor att besvara:

- ♦ **Finns en policy för hållbar upphandling med tydliga åtaganden avseende miljö och klimat, mänskliga rättigheter, arbetstagarnas rättigheter (ILO) och antikorrupktion?**
- ♦ **Är det tydligt i policyn vilka hållbarhetskrav som ska följas enligt lag?**
- ♦ **Har policyn integrerats och blivit en del av hela myndighetens arbete med verksamhetsplanering, uppföljning och budgetprocesser?**
- ♦ **Finns det en tydlig ansvarsfördelning för hållbar upphandling mellan högsta ledning, upphandlings/inköpsenhet och myndighetens olika verksamheter?**
- ♦ **Är det tydligt hur målkonflikter ska hanteras samt hur och när arbetet med hållbar upphandling ska utvärderas?**



3.

Fastställ en strategi med ansvar, rutiner och budgetramar

På frågan om vad den enskilde tjänstepersonen behöver i sin yrkesroll för att i ännu högre grad bidra till Agenda 2030-målen genom offentlig upphandling och inköp svarar över hälften att de behöver mer tid för att kunna prioritera hållbara upphandlingar och inköp. Fyra av tio svarar att de behöver bättre möjlighet till samarbete med kollegor med andra kompetenser. På motsvarande fråga om vad myndigheten behöver svarar en tredjedel av respondenterna en förändrad organisering av arbetet och drygt en fjärdedel lyfter behovet av ökad inköpsbudget.

Även kommentarsfälten i enkäten visar att det ökande samhällskravet på hållbarhet tycks ha svårt att landa i många organisationer, framför allt på grund av begränsade resurser och strukturer. Myndigheter saknar hållbarhetsexperter, det finns inte tid och resurser att följa upp ställda hållbarhetskrav, ansvaret och rutinerna är oklara, budgetrestriktioner hindrar hållbarhetsarbetet.

Upphandlingsmyndigheten visar i en ny studie³⁴ att hållbara livsmedelsinköp inte behöver bli dyrare om ett strategiskt upphandlingsarbete implementeras, men en förutsättning för det är att personalen har tid och resurser att göra det

strategiska upphandlingsarbetet. Och vissa hållbarhetskrav måste enligt lag få kosta. Exempelvis får det inte förekomma tvångs- eller barnarbete i leverantörskedjorna.

För att arbetet med hållbar upphandling ska genomsyra hela verksamheten och alla beslut i organisationen är det av vikt att arbetet integreras i befintliga planer, strategier samt arbets- och budgetprocesser. Beställare och andra medarbetare i organisationen behöver förstå visionen, vad myndigheten ska leva upp till och vad som förväntas av en. Kontinuerlig kommunikation mellan kommunledningen, den operativa verksamheten och leverantörer om hållbar upphandling, ökar kunskapen om utmaningarna.

Sveriges regioner, som kommit långt i arbetet med policyer och mål, slår fast i sin programförklaring 2030 att "Inköpsavdelningarna behöver ta nästa steg i utvecklingen. Ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter genomsyrar då hela inköpsprocessen; från behovsanalys och riskanalys till upphandling, implementering och uppföljning."



Frågor att besvara:

- ✦ Finns det en strategi eller plan som tydliggör hur ansvaret är fördelat i organisationen och hur arbetet med hållbar upphandling ska omsättas i praktiken?
- ✦ Har arbetet med hållbara inköp integrerats i organisationens ordinarie verksamhetsplanering och budgetprocesser?
- ✦ Är rutinerna och kommunikationen på plats mellan ledning, upphandlingsenhet, verksamheter och leverantörer?
- ✦ Tillåter budgetramarna en hållbar upphandling som hanterar de största riskerna?
- ✦ Är det tydligt att risker för barnarbete och kränkningar av ILO:s kärnkonventioner ska hanteras genom åtgärdsplaner?
- ✦ Finns en plan för uppföljning och utvärdering av processer och utfallet av arbetet med hållbar upphandling?

Kravställan utifrån risker



4.

Kartlägg hållbarhetsrisker för inköpen

Genom att analysera hållbarhetsrisker förebygger myndigheten bland annat negativ påverkan på mänskliga rättigheter och miljö. Redan i kartläggningsfasen inför en upphandling bör risker som rör mänskliga **rättigheter**, arbetares rättigheter, miljöskydd och korruption i leveranskedjan identifieras, enligt **Upphandlingsmyndigheten**³⁵.

Nästan hälften av respondenterna uppger i enkäten att deras myndigheter bara ibland eller aldrig kartlägger hållbarhetsrisker och gör behövlighetsbedömningar. Orsaker till att risker inte kartläggs beror på bristande resurser och på att myndigheten är liten och prioriterar annat. Flera respondenter påtalar dock att det vore viktigt att kunna göra ett kartläggningsarbete.

Upphandlingsmyndigheten skriver i sin **vägledning**³⁶ *Behövlighetsbedömningar – när ska villkoren ställas?*: "För att avgöra om bestämmelserna om arbetsrättsliga villkor ska tillämpas behöver du göra en behövlighetsbedömning, där du ser om det finns risk för oskäligen arbetsvillkor. /.../ Att genomföra en 'behövlighetsbedömning'

innebär att man genomför en riskanalys för att uppmärksamma om det finns eventuella risker för att ett upphandlat kontrakt utförs med arbetstagare som har oskäligen arbetsvillkor. Om så är fallet finns det en risk för snedvridning av konkurrensen."

En **riskmatris**³⁷ är ett sätt att skapa en överblick över vilka hållbarhetsrisker som finns och sannolikheten för att de ska inträffa. Det handlar om att kartlägga vilka risker som finns för människor och miljö i leveranskedjan, samt identifiera i vilka regioner och länder produktionen sker. Möjliga konsekvenser beskrivs. En miniminivå för att identifiera hållbarhetsrisker i leveranskedjan kan uppnås genom att man använder Upphandlingsmyndighetens **riskanalystjänst**³⁸ som utvecklas kontinuerligt. Den är långt ifrån komplett men tar upp ett antal högriskprodukter. I enkätsvaren framkommer även önskemål om att denna tjänst ska utvecklas.

Även Adda, ett bolag ägt av SKR, har **flera hållbarhetsmallar för att analysera risker**,³⁹ bland annat checklista hållbarhet, landriskanalys och riskanalys hållbara leveranskedjor. I Addas mall för att göra en Agenda 2030-analys finns även ett verktyg för att göra en allvarlig-

hetsbedömning som underlättar arbetet med att kartlägga och prioritera de allvarligaste riskerna.

Sveriges regioners samarbete Hållbar upphandling, **sammanställer här riskområden för verksamheter som regioner upphandlar**⁴⁰.

I bilaga 3, Högriskländer och högriskvaror, hittar du mer information.

Ett bra förarbete är en viktig nyckel i inköpsprocessen både ur ett hållbarhetsperspektiv och ett ekonomiskt perspektiv. Det blir ofta dyrare och tar mer tid att revidera processer och inköp i efterhand. Genom att anta en uppförandekod för leverantörer och ställa krav på dem att göra egna riskanalyser och egen riskhantering, bidrar det offentliga dels till att företag ökar kunskapen om sina leverantörskedjor, dels till att företagen hanterar de risker som finns. Här finns Sveriges regioners **gemensamma uppförandekod**⁴¹ som ett exempel för leverantörer.



Frågor att besvara:

- ✦ Är det tydligt att myndigheten ska göra riskanalyser och behövlighetsbedömningar och finns det rutiner för det?
- ✦ Har upphandlingsenheten använt myndighetens policy som grund för sin riskanalys?
- ✦ Finns en uppförandekod för leverantörer?
- ✦ Används riskmatriser?



Kwaku Twumasi, kakaodlare i Ghana, och trebarnsfar som deltagit i ett utbildningsprogram för att motverka barnarbete och stärka barns rättigheter.
Foto: Francis Kokoroko



5.

Formulera hållbarhetskrav utifrån riskerna

Att ställa hållbarhetskrav är centralt i upphandlande myndigheters riskhantering. Genom det bidrar den offentliga sektorn till Agenda 2030-målen och minskar risken för negativ påverkan på mänskliga rättigheter och miljö. Enkäten visar att två av tio upphandlande myndigheter *alltid* ställer hållbarhetskrav och villkor i relation till de identifierade riskerna och behövlighetsbedömningarna. Regionerna har kommit långt i arbetet. Samtliga respondenter från regioner svarar att de *alltid* eller *oftast* ställer hållbarhetskrav i relation till riskerna. Motsvarande siffror för statliga myndigheter och kommuner är 53 procent respektive 62 procent.

Svaren i kommentarsfältet vittnar om att det hos en del upphandlare finns en rädsla att ställa hållbarhetskrav då det kan strida mot likabehandlingsprincipen i ILO om kraven inte hinner följas upp. Enkäten visar just att många upphandlingar inte följs upp. Det här förstärker ytterligare bilden av att det finns ett stort behov av att tillföra resurser till många upphandlingsenheter, alternativt att mindre myndigheter ingår samarbeten genom inköpscentraler för att kunna arbeta strategiskt med hållbar upphandling.

I Upphandlingsmyndighetens [kriterietjänst](#)⁴² finns hållbarhetskriterier för inköp med fokus på miljömässig och social hållbarhet. Myndigheten har även [tips och en checklista](#)⁴³ för den som behöver ta fram egna miljökrav eller sociala krav.

Ett tidseffektivt sätt att ställa krav är att använda sig av tredjepartscertifieringar vars hållbarhetskriterier utvärderas och skärps med jämna mellanrum utifrån vetenskapliga rön och utvecklingen på marknaden.

Det är vanligt att använda förkvalificering av vissa hållbarhetskrav för att tidigt i processen avgöra leverantörers förmåga att delta i anbudsfordrandet. Det kan exempelvis handla om efterlevnaden av konventioner om mänskliga rättigheter. I ISO 20400 exemplifieras med följande avseende arbetsförhållanden:

"- Beskriv er erfarenhet av att tillhandahålla rättvisa och etiska arbetsvillkor för er personal och er leverantörskedja.
- Ange er policy för arbetsvillkor med hänsyn till: levnadslöner, jämlikhet och mångfald, föreningsfrihet, rutiner för att hantera missförhållanden, arbetstid inklusive delade skift, nolltimmarskontrakt, obetalt arbete och barnarbete."



I ISO 20400 framgår vidare att det avtal som ingås med leverantörer bör innehålla klausuler som gör det möjligt för organisationen att öka sin kontroll över vad som händer i leverantörskedjorna. Det kan handla om villkor som att utföra revision av alla parter i leverantörskedjorna, leverantörers skyldigheter att informera organisationen om betydande påverkan i leverantörskedjorna, minimikrav som måste uppfyllas och rätten att häva avtalet om hållbarhetskraven inte uppfylls.

Avtalet bör även fastställa att leverantören ska redogöra för hur eventuella avvikelser avseende efterlevnad av villkoren har hanterats samt medverka till att gottgöra de personer som har drabbats negativt av avvikelsen.

Något som kommer att förändra förutsättningarna för företags och därmed upphandlande myndigheters arbete med riskanalyser och riskhantering är det förslag på en EU-lag som EU-kommissionen förväntas presentera under våren. Det syftar till att i enlighet med FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter göra det obligatoriskt för många företag att göra riskanalyser och riskhantering vad gäller mänskliga rättigheter och miljö. Europaparlamentet har föreslagit att företag som inte gör sin due diligence (riskanalys/hantering) ska utestängas från att delta i offentlig upphandling.

Sveriges regioner har redan kommit långt i arbetet. I deras [Programförklaring 2030](#) står att "Inköpsavdelningarna tillämpar due diligence i det egna arbetet och identifierar och prioriterar risker utifrån negativ påverkan på människor och miljö" och att de som en del av detta även ställer "krav på att leverantörer tillämpar due diligence i den egna verksamheten och av underleverantörer i alla led."

Upphandlingsmyndigheten utvecklar hållbarhetskriterier, krav-ID, som beaktar miljö- och sociala hänsyn i offentliga upphandlingar. Till exempel finns krav-ID för [socialt ansvarsfull odling och rättvis handel – kaffe, te och kakao](#)⁴⁴. [Arbetsrättsliga villkor enligt ILO:s kärnkonventioner och Hållbara leveranskedjor](#)⁴⁵. Det senare håller just nu på att uppdateras så att det täcker in FN:s vägledande principer. Det ska preliminärt vara klart i april 2022.

Fairtrade har en [vägledning till upphandlande myndigheter](#) som ligger i linje med EU-kommissionens uppdaterade (maj 2021) [handledning för socialt ansvarsfull upphandling](#)⁴⁶ som ger exempel på hur man kan använda sociala tilldelningskriterier. EU-kommissionens handledning betonar vikten av att kontrollera anbudsgivarnas påståenden och nämner certifieringar från Fairtrade International som ett verktyg.



Frågor att besvara:

- ♦ Ställs hållbarhetskrav utifrån riskanalyser och behövlighetsbedömningar?
- ♦ Integreras hållbarhetskrav i alla högriskinköp?
- ♦ Används Upphandlingsmyndighetens krav-ID avseende socialt ansvarsfull odling och rättvis handel, ILO-konventioner och hållbara leverantörskedjor?
- ♦ Ställs krav på att leverantörer och underleverantörer ska göra riskanalyser och riskhantering avseende mänskliga rättigheter, miljö och antikorrupcion?
- ♦ Ställs krav på leverantörer att redogöra för avvikelser från villkoren och hur dessa hanteras, inklusive system för gottgörelse?
- ♦ Bidrar de hållbarhetskrav som ställs till visionen, värdegrunden och målen i myndighetens policy?

Kontroll och uppföljning



6.

Följ upp efterlevnaden
av hållbarhetskraven

Endast två procent av respondenterna uppger att arbetsgivaren har en systematisk och dokumenterad uppföljning av efterlevnaden av miljömässiga och sociala krav som ställts vid upphandling. Räknas de som svarar *ja, oftast* kommer andelen upp i 15 procent. En tredjedel av respondenterna uppger att deras myndigheter ibland gör systematiska uppföljningar.

En av de största riskfaktorerna för korruption och osund konkurrens är när kommuner, regioner eller andra upphandlande myndigheter inte följer upp avtal som upphandlats, framgår av rapporten *Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling*⁴⁷ från Konkurrensverket.

I den statliga utredningen *Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling*⁴⁸ kan vi läsa: "En viktig aspekt som betonas i forskningen, både på den offentliga och privata sidan, är att uppföljning (i vid bemärkelse) behövs för att se till att de krav som ställs vid offentlig upphandling eller vid hållbarhetsstyrning generellt efterlevs. I linje med tidigare forskning betonas detta som en central fråga för att styrningen mot sociala mål ska få effekt."

Svenskt Näringslivs upphandlingsexpert Ellen Hausel Heldahl uttalar sig med anledning av *en artikel i Dagens Samhälle*⁴⁹ om att få kommuner gör systematiska uppföljningar av hållbarhetskrav: "Bedrövligt! Bristfällig uppföljning gynnar oseriösa aktörer och tränger ut seriösa."

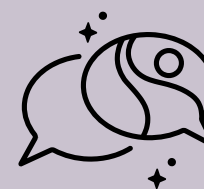
Människorättsjuristen Parul Sharma skriver i boken *Produktionskedjan*: "I mitt arbete, och nästan dagligen, möter jag fortfarande en frustration bland inköpare på svenska företag, som i praktiken inte kan tillämpa och verifiera om uppförandekoden efterlevs i deras produktionskedjor. I mina revisionsuppdrag ser jag en skarp brist på uppföljningskompetens inom väldigt många branscher. Svaga genomlysningsskrav för svenska företag vid internationell verksamhet är förstas en av anledningarna."

Enkätsvaren visar också att bristande resurser för uppföljning kan få konsekvensen att hållbarhetskrav inte ställs, trots att det finns uppenbara risker i leverantörskedjorna som borde hanteras. Flera respondenter har varit inne på samma sak – att ställa krav i offentlig upphandling innebär också, rent upphandlingsrättsligt, att kraven måste kunna följas upp.

Ett tidseffektivt sätt för upphandlande myndigheter att få en kvalitativ uppföljning av miljömässiga och sociala krav vid inköp av livsmedel och textilier som har producerats i länder med utbredd fattigdom är att ställa krav på tredjepartscertifieringar, så som Fairtrade. Ett oberoende kontrollsystem verifierar att kriterierna uppfylls i leverantörskedjan. Det frigör tid för uppföljning av tjänster och produkter där det saknas oberoende kontroller.

Sveriges regioners samarbete Hållbar upphandling har tagit fram [ett stöddokument](#)⁵⁰ för revisorer vid uppföljning av kontraktsvillkoren avseende hållbara leveranskedjor. I Produktionskedjan⁵¹ skriver Parul Sharma om centrala mekanismer som leverantörer bör ha på plats för att kunna kontrollera och utöva inflytande i leverantörskedjan.

Bristande uppföljning öppnar dörren för mindre ansvarsfulla aktörer som konkurrerar ut de som på allvar arbetar för att skapa hållbara affärsmodeller som hanterar risker avseende mänskliga rättigheter och miljö samt bidrar till Agenda 2030. Enkätsvaren visar att det behövs en kraftsamling bland politiker och ledningsgrupper för att säkerställa resurser för uppföljning av högriskprodukter. Ett sätt vore att arbeta med uppföljningsgarantier, där det i avtal framgår att uppföljning kommer att ske av leverantören och dess underleverantörer.



Frågor att besvara:

- ✦ **Finns rutiner och resurser för uppföljning av ställda hållbarhetskrav?**
- ✦ **Hur ofta görs uppföljningar och vilka metoder används?**
- ✦ **Har leverantörer kompetens att kontrollera och säkerställa efterlevnad?**
- ✦ **Framgår det tydligt av ingångna avtal att uppföljning kommer att ske av leverantören och dess underleverantörer?**
- ✦ **Informerar större leverantörer om sin riskhantering och eventuella samråd med berörda/rättighetsbärare i leverantörskedjorna?**
- ✦ **Vad beror eventuella brister i uppföljningen på?**



7.

Åtgärda avvikelser

För att hållbarhetskrav ska göra skillnad i leverantörskedjorna behöver avvikelser hanteras. Om framställningen av en vara eller tjänst sker i högriskländer och högriskbranscher är det vanligt att uppföljningen leder till att avvikelser upptäcks. Det kan i sin tur leda till att de också kan åtgärdas.

"Leverantören ska kunna redogöra för konkreta åtgärder kopplade till den upptäckta avvikelsen och en tidsplan för åtgärderna", skriver Upphandlingsmyndigheten i sin [vägledning](#)⁵² och fortsätter: "När leverantörer upptäcker avvikelser i leveranskedjan bör de i första hand försöka åtgärda avvikelsen i samarbete med leverantörer och underleverantörer. Att säga upp avtal med leverantörer eller att kräva att leverantörer säger upp avtal med underleverantörer gynnar sällan de som påverkats av avvikelserna, eftersom inflytandet minskar utan ett kon-

traktsförhållande. Att bryta ett kontrakt kan ändå i vissa fall vara nödvändigt, till exempel när leverantören upprepade gånger har försökt åtgärda, förebygga eller begränsa en avvikelse men inte fått gensvar från leverantören eller underleverantören. Till exempel kan detta gälla när leverantörer eller underleverantörer inte agerar i enlighet med åtgärdsplanen och de överenskomna tidsramarna."

Leverantörer till offentlig sektor gör ofta affärer med ett stort antal myndigheter. Vid större avvikelser som leder till att en myndighet säger upp avtalet, bör det kommuniceras offentligt så att andra myndigheter blir uppmärksammade om problemen och kan anta en åtgärdsplan.



Frågor att besvara:

- ✦ Har leverantörer en plan för riskhantering och ramar för en åtgärdsplan?
- ✦ Har myndigheten fastslagit vilka åtgärder och sanktioner som ska användas vid avvikelser och vem som fattar beslut om dessa?
- ✦ Finns en plan för återrapportering av avvikelser till ledningsnivån?
- ✦ Finns en plan för extern kommunikation av större avvikelser?



8. Utvärdera processer och uppdatera styrdokument

Offentlig upphandling är en komplex verksamhet och kräver ett ständigt lärande. Dessutom ökar förväntningarna på hållbarhet över tid i takt med växande risker och ökad kunskap om exempelvis miljöproblem och barnarbete. Ett strategiskt arbete med hållbar upphandling innebär en kontinuerlig uppföljning, utvärdering, utveckling och förbättring av ställda hållbarhetskrav, styrdokument och uppföljningsrutiner. Utvärderingar av processen kring hållbar upphandling behöver återkopplas till de som har mandat över policyer och resurser.

Enligt ISO 20400 bör en organisation arbeta för att "ständigt förbättra sina rutiner och resultat vad gäller hållbarhet och uppmuntra organisationer i sina leverantörskedjor att göra detsamma."

Enact Sustainable Strategies, en konsultbyrå specialiserad inom hållbar affärsutveckling, skriver i [en rapport till Statskontoret](#):⁵³ "I syfte att säkerställa att varje upphandlande organ kontinuerligt arbetar med att i största möjliga omfattning säkerställa respekt för mänskliga rättigheter hos sina leverantörer, vore det lämpligt att i samband med t ex årsberättelsen redovisa hur man arbetat för att främja utvecklingen under föregående år. På så sätt skulle även värdefulla synergier mellan olika myndigheter kunna dras vilket på sikt skulle möjliggöra en gemensam lärandeprocess och öka kunskaperna om hur respekten för mänskliga rättigheter kan skärpas genom lämpliga åtgärder i upphandlingsprocessen."



Frågor att besvara:

- ✦ Finns ett system för att utvärdera processerna för hållbar upphandling?
- ✦ Rapporteras arbetet med riskanalyser och riskhantering offentligt på årsbasis, exempelvis i årsberättelsen?
- ✦ Uppdateras policydokument, planer och budgetramar utifrån lärdomar från uppföljningar och utvärderingar?
- ✦ För myndigheter som samordnat sina upphandlingar i en inköpscentral: Ger inköpscentralen regelbundet återkoppling över riskanalyser, och vilka hållbarhetskrav som har ställts och följts upp samt eventuella avvikelser? Hur ser processen ut för att uppdatera policyer och planer?
- ✦ Kommuniceras efterlevnad och uppnådda hållbarhetsresultat till medborgarna?

6. Hur oberoende tredjepartscertifieringar kan vara ett stöd för myndigheter

Att i upphandlingen använda sig av oberoende tredjepartscertifieringar, med högt ställda krav på hållbarhet och noggrann uppföljning, medför flera fördelar.

- ✦ **Miljömässiga och sociala utmaningar som är viktiga för att vi ska nå de globala målen för hållbar utveckling hanteras.**
- ✦ **Det är ett resurseffektivt sätt att ställa och följa upp långtgående krav på miljömässig och social hållbarhet i upphandlingar.**
- ✦ **En oberoende part verifierar att kriterierna uppfylls och kontrollsystemen ger kvalitet i uppföljningen.**
- ✦ **I och med att uppföljningen ingår i certifieringen frigörs resurser och tid för upphandlande myndigheter att följa upp inköp för vilka det saknas oberoende kontroller.**
- ✦ **Hållbarhetskriterierna utvärderas och skärps med jämna mellanrum utifrån vetenskapliga rön och utvecklingen på marknaden. Det görs i en öppen process för att ta tillvara branschaktörers kunskap.**

- ✦ **Den oberoende märkningens kontrollsystem revideras i sin tur externt.**
- ✦ **Genom att ställa krav på krav på oberoende tredjepartscertifieringar ökar utbudet av hållbara produkter och tjänster.**

Upphandlingsmyndigheten skriver⁵⁴ att det inte finns något "uttalat krav att upphandlande myndigheter eller enheter ska följa upp avtal, men utan uppföljning kan det strida mot likabehandlingsprincipen och ett öppet och objektivt upphandlingsförfarande att inte säkerställa att leverantörens uppgifter kan kontrolleras." Genom att använda sig av oberoende tredjepartscertifieringar hanteras den risken. Kontrollorganet Flocert, som ansvarar för uppföljningen av Fairtrade-produkter, investerar varje år 150 000 timmar i uppföljning och kontroll.

I Sverige finns samarbetet [ModUpp 2030](#) i vilket Sveriges främsta oberoende hållbarhetsmärkningar deltar: Bra Miljöval (Naturskyddsföreningen), EU-Ecolabel, Fairtrade, KRAV, MSC, Svanen (Miljömärkning Sverige) och TCO Certified. ModUpp 2030 vill underlätta för upphandlande myndigheter att bidra till Agenda 2030.





Roberto Gallo, medlem i banankooperativet APBOSMAN i Peru, på sina odlingar.
Foto: Ángela Ponce

Så bidrar Fairtrade-certifierade varor till att hantera risker

Två av de största hållbarhetsutmaningarna är klimatförändringarna och fattigdom.

De som redan nu drabbas negativt av klimatförändringarna är människor som knappt bidragit till utsläppen, bland annat odlare i länder med utbredd fattigdom. Deras skördar regnar eller torkar bort i olika extremväder.

Fairtrade bidrar med flera verktyg för att motarbeta orsaker till den fattigdom som även försvårar för odlare att hantera klimatrisker och investera i viktiga klimatanpassningar som trädplantering och tåligare grödor. De internationella Fairtrade-kriterierna utgår från internationella konventioner kring mänskliga rättigheter, arbetsrätt och miljöhänsyn, exempelvis ILO:s kärnkonventioner och barnkonventionen, och hanterar risker avseende negativ påverkan på mänskliga rättigheter och miljö genom

- ♦ **omfattande kriterier för social, ekonomisk och miljömässig hållbar utveckling.**
- ♦ **Fairtrade-premier (för samtliga råvaror), vilket ger ökade inkomster och möjlighet till investeringar i ökad produktivitet, skolor och sjukvård etc.**



- ♦ **producentnätverk som ger utbildning och stöd till odlare gällande exempelvis klimatfrågor, administration, jämställdhet och ledarskap.**
- ♦ **oberoende certifiering och kontroller utifrån internationella Fairtrade-kriterier.**

Fairtrade är den enda certifiering av jordbruksråvaror i högriskländer med uttalat syfte att ge odlarna ett större inflytande och en egen röst. Detta görs till exempel genom att

- ♦ **odlarna har 50 procent av rösterna i Fairtrade International och representeras genom de tre producentnätverken.**
- ♦ **odlarna själva beslutar hur Fairtrade-premien används, t ex i investeringar i lokalsamhälle och verksamhetsutveckling.**
- ♦ **odlarna är delaktiga i kriterieutveckling och frågor som rör exempelvis revidering av minimipriset. Årligen investeras 30 000 timmar i utveckling av kriterier.**

Priserna på grödor fluktuerar ofta oförutsägbart på världsmarknaden och är en av de stora riskerna för negativ påverkan på mänskliga rättigheter i leverantörskedjorna av jordbruksprodukter från högriskländer. När priserna faller drabbas många odlare av exempelvis riskprodukter som kaffe, kakao och bomull av en ekonomisk katastrof. Odlare, som redan före prisrasen ofta tjänar så pass lite att de har svårt att finansiera familjens basbehov, kan tvingas sälja sin jord. Fairtrade ger odlare av jordbruksråvaror i högriskländer konkreta verktyg som leder till ökad trygghet:

- ♦ **Odlarna får ett garanterat minimipris för råvaran. Är priset på världsmarknaden högre gäller världsmarknadspriset⁵⁵.**
- ♦ **Vid ekologisk odling garanteras kaffeodlaren en ekologisk prisdifferential vid försäljningen av råvaran, alltså ett ytterligare prispåslag utöver minimipriset.**
- ♦ **Alla anställda på plantager har rätt till socialförsäkring, mammaledighet, betald lunch, raster och det finns regler kring sjukfrånvaro.**

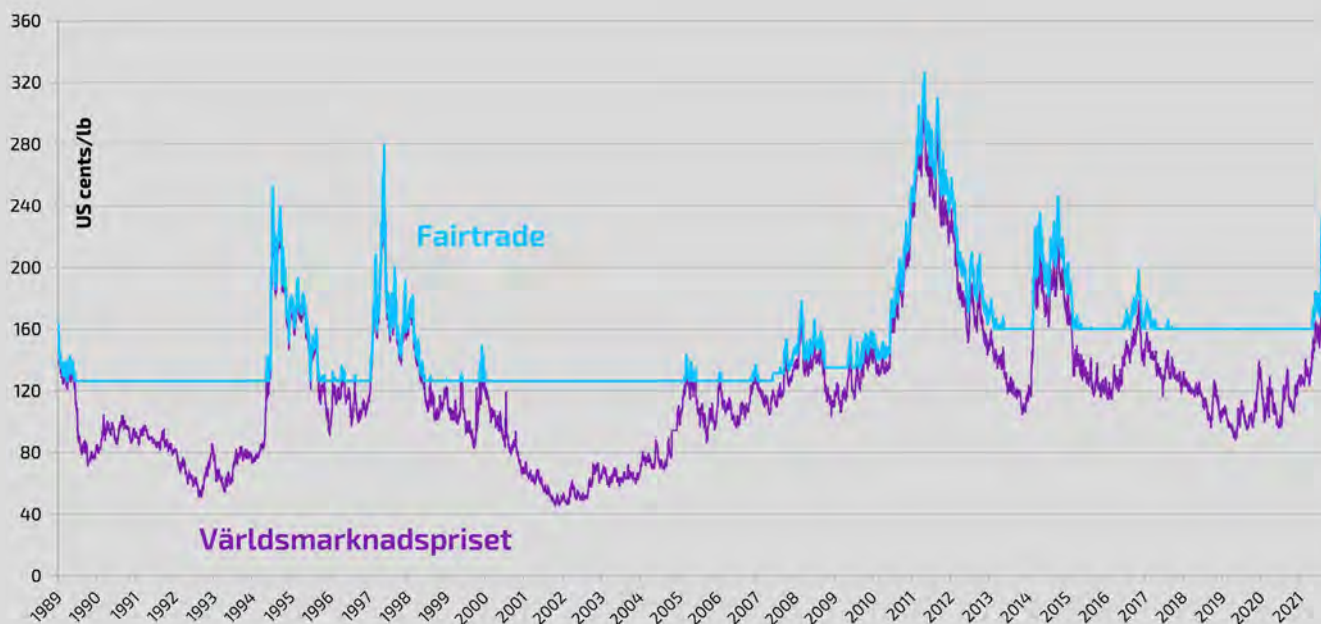


Under de tre senaste decennierna har Fairtrades minimipris hjälpt kaffeodlare att hantera extremt låga kaffepriser på världsmarknaden och därmed möjligheten att få en anständig försörjning.

Det som kan tyckas vara dyrt för myndigheten, handlar ofta om att betala varans verkliga pris och undvika risker som barnarbete och farliga kemikalier. Och genom en ökad försäljningsvolym av Fairtrade-certifierade varor får odlarna en högre Fairtrade-premie.

Fairtrade utarbetar nu strategier för att kunna stötta företag i deras arbete med riskanalyser och riskhantering om mänskliga rättigheter och miljö (Human Rights and Environmental Due Diligence, HREDD). Läs Fairtrades senaste version av [Human rights commitment](#)⁵⁶, [information om hur Fairtrades HREDD-arbete utvecklas](#)⁵⁷ och [om vilka krav som Fairtrade anser bör ställas på certifieringar vad gäller riskanalyser och riskhantering](#).⁵⁸

Jämförelse mellan världsmarknadspriset på kaffe och Fairtrades minimipris plus Fairtrade-premien åren 1989 – 2021



Priserna är i USD cent/pund (cirka 450 gram). Fairtrade i grafen inkluderar Fairtrades minimipris på kaffe och Fairtrade-premien. År 2011 höjdes minimipriset från 120 till 140 cent. Samtidigt höjdes Fairtrade-premien till 20 cent. Den som odlar ekologiskt Fairtrade-kaffe får ytterligare 30 cent per pund.

Göteborg – ett gott exempel

Göteborgs Stad har fått EU-kommissionens utmärkelse⁵⁹ EU Cities for Fair and Ethical Trade Award för sitt arbete med hållbar upphandling. Utmärkelsen går till Göteborg för innovativa arbetssätt och en helhetssyn på offentlig upphandling som bidrar till rättvis och etisk handel. "När vi genomför upphandlingar för Göteborgs Stads gemensamma ramavtal ställer vi alltid krav på etisk hänsyn när vi bedömer att det finns risk att människors rättigheter inte tillgodoses vid tillverkning eller framställning av en vara. Vi upphandlar också specifika produkter med en etisk märkning när det är möjligt och försöker hela tiden bredda sortimentet för att ta in olika typer av varor", säger Linda Nilsson, avdelningschef Hållbarhet på förvaltningen för inköp och upphandling.

7. Rekommendationer till beslutsfattare med inflytande över offentliga upphandlingar och inköp

Enkätsvaren visar på ett genuint engagemang för en hållbar upphandling och en stor potential att stärka upp arbetet med en hållbar upphandling. Den tydligaste slutsatsen av enkätsvaren är att politiker och ledningsgrupper på alla nivåer behöver bidra för att arbetet med hållbar upphandling ska kunna växlas upp.

Sveriges regioner skriver fram en målbild i sin [Programförklaring 2030 – en uppmaning till handling](#)⁶⁰ som skulle kunna gälla alla upphandlande myndigheter: "År 2030 svarar Sveriges regioner upp mot invånarnas höga förväntningar på hållbarhet och ansvar för kommande generationer. Världsledande metoder för hållbar offentlig upphandling, med högt uppsatta mål och hög kompetens har påskyndat omställningen av produktion och konsumtion till ett socialt och miljömässigt hållbart samhälle i enlighet med Agenda 2030."

Upphandlare, inköpare och hållbarhetsstrateger är några av de viktigaste professionerna för att Sverige ska kunna ta sitt ansvar för FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna, FN:s globala mål för hållbar utveckling och Parisavtalet. Men de yrkesgrupper som arbetar med hållbar upphandling och inköp behöver tydligare ramverk och tillräckligt med resurser för att de möjligheter som finns i den offentliga upphandlingen ska kunna realiseras. Med utgångspunkt i rapporten, inklusive bilagorna, har vi utarbetat rekommendationer som syftar till att skapa dessa förutsättningar.

Rekommendationer till politiker, ledningsgrupper och upphandlings- och inköpsenheter för upphandlande organisationer

- ✦ År 2030 är bara två ramavtal bort. Låt 2022 bli året då Sveriges upphandlande organisationer växlar upp hållbarhetsarbetet och gör en genomlysning av den offentliga upphandlingen så att alla upphandlings- och inköpsavdelningar har tydliga styrdokument, tillräckliga resurser, kontinuerlig kompetensförsörjning och kompetensutveckling samt utvärderingsbara processer för en hållbar upphandling. Använd exempelvis den här rapportens åttastegsmodell för att kartlägga vilka åtgärder som behövs i arbetet för hållbara leveranskedjor avseende kompetens och ansvar, kravställan utifrån risker samt kontroll och uppföljning.
- ✦ Säkerställ framför allt att hållbarhetskrav ställs och följs upp vad gäller högriskprodukter.
- ✦ Använd tredjepartscertifieringar så som Fairtrade för högriskprodukter (vägledning finns [här](#)⁶¹). Då kan uppföljningsresurserna användas för att fokusera på inköp där det saknas oberoende kontroller.
- ✦ Inför en årlig rapportering om arbetet med riskanalyser och riskhantering avseende mänskliga rättigheter, klimat och miljö i offentlig upphandling.
- ✦ Se till att hållbarhetsdata rapporteras in till annonsdatabaserna, så att förutsättningar skapas för en nationell statistik om hållbar upphandling.



Rekommendationer till Upphandlingsmyndigheten

- ♦ Fortsätt att utveckla riskanalystjänsten och hållbarhetskriterier som gör att upphandlande organisationer med mindre resurser kan analysera och hantera risker vad gäller mänskliga rättigheter, miljö/klimat, korruption och arbetstagares rättigheter.
- ♦ Integrera EU-direktivet om otillbörliga affärsmetoder och det kommande EU-lagförslaget om företags arbete med riskanalyser och riskhantering avseende mänskliga rättigheter och miljö i Upphandlingsmyndighetens arbete för en hållbar upphandling.
- ♦ Säkerställ en nationell statistik om hållbar upphandling som visar hur ofta hållbarhetskrav ställs och följs upp samt vilka försäljningsvolymerna det handlar om.

Rekommendationer till regering och riksdag

- ♦ Säkerställ en kontinuerlig kompetensförsörjning om hållbar upphandling och att landets samtliga upphandlande organisationer har resurser att ställa och följa upp hållbarhetskrav.
- ♦ Förtydliga regleringsbrev till statliga myndigheter med att riskanalyser och riskhantering vid offentlig upphandling ska prioriteras och återrapporteras till regeringen.
- ♦ Stöd en modernisering av LOU som regeringen föreslagit i promemorian [En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling Ds 2021:31](#) i

oktober i en reviderad form. Det bör framgå i lagtexten att en upphandlande myndighet ska ställa och följa upp hållbarhetskrav vid offentlig upphandling när det finns risk för negativ påverkan på klimatet, miljön, mänskliga rättigheter, djursorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter. Lagförslaget innehåller också ett krav på att en upphandlande myndighet ska besluta om riktlinjer för detta, vilket är bra. Upphandlingsmyndigheten bör få i uppdrag att ta fram en vägledning som underlättar för upphandlande organisationer att utarbeta tydliga riktlinjer så att de blir ett effektivt redskap för hållbar upphandling.

- ♦ Genomför en effektutvärdering av myndigheters och offentliga bolags arbete med hållbar upphandling i syfte att finna goda exempel och stärka ramverk och rutiner för att säkerställa att upphandlingen och inköpen främjar en hållbar utveckling som inte påverkar mänskliga rättigheter och miljö negativt.

- ✦ Ta initiativ till en nationell annonsstandard så att de olika annonsdatabaserna tolkar uppdraget lika. Först när det finns nationell statistik över efterlevnaden av ställda hållbarhetskrav kan Sverige kvantifiera sitt arbete med många av målen inom Agenda 2030.
- ✦ Verka för att Sverige, i likhet med Danmark och Finland, ratificerar ILO-konvention nr 94 om offentlig upphandling.
- ✦ Ta initiativ till en nationell strategi för levnadslöner och levnadsinkomster i de globala leverantörskedjorna och modernisera statens ägarpolicy med ett explicit ställningstagande för levnadslöner.
- ✦ Skriv in i ägaranvisningar till statligt ägda bolag att verksamheten ska bidra till en ekonomiskt, socialt samt miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling. I affärsmässiga hänsyn ska det dessutom inkluderas aspekter kring hållbart företagande i enlighet med internationella principer och riktlinjer såsom mänskliga rättigheter, arbetstagares rättigheter, klimat- och miljöpåverkan, affärsetik samt anti-korruption. Förtydliga att bolagens riskanalyser och riskhantering ska vara en del av den löpande ägardialogen.



Rekommendationer till EU-parlamentariker och regeringen

- ✦ Verka för att EU-kommissionens lagförslag om företags arbete med riskanalyser och riskhantering avseende mänskliga rättigheter och miljö omfattar alla företag och hela leverantörskedjan samt att det har hänvisningar till EU-direktivet om otillbörliga affärsmetoder och levnadslöner. Verka även för att lagförslaget inbegriper meningsfulla samråd med rättighetsbärare och effektiva sanktioner mot företag som inte uppfyller kraven, inklusive uteslutning från offentlig upphandling.
- ✦ Ta initiativ till europeisk statistik om hållbar upphandling som visar hur ofta det ställs och följs upp hållbarhetskrav och till vilka försäljningsvolymerna.
- ✦ Ta initiativ till en bred effektutvärdering av EU:s institutioners och medlemsstaters arbete med offentlig upphandling för att säkerställa att EU:s stora offentliga köpkraft (runt 2000 miljarder EURO) bidrar till Agenda 2030 och Parisavtalet och att den inte påverkar mänskliga rättigheter negativt.
- ✦ Ta initiativ till en analys av EU-direktivet om offentlig upphandling ur ett hållbarhetsperspektiv för att säkerställa att det inte finns regler som motverkar en hållbar utveckling. Verka också för en modernisering av regelverket så att det framgår i lagtexten att upphandlande EU-institutioner och EU:s medlemsstater ska ställa och följa upp hållbarhetskrav vid offentlig upphandling när det finns risk för negativ påverkan på mänskliga rättigheter, arbetstagares rättigheter, klimatet/miljön och korruption.
- ✦ Verka för att EU antar en strategi för levnadslöner och levnadsinkomster i de globala leverantörskedjorna.

8. Bilagor

För att spara papper vid utskrift, publicerar vi bilagorna digitalt på hemsidan.

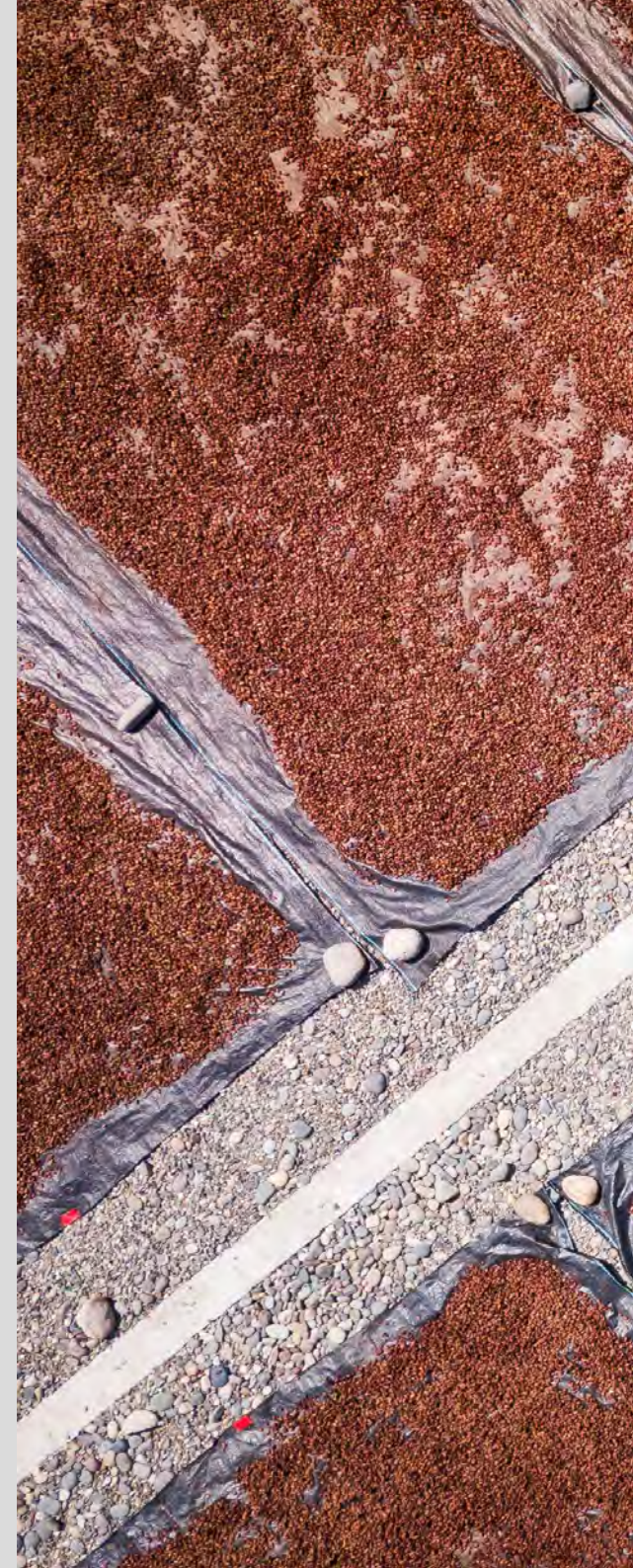
Bilaga 1: Rapportsammanfattning i powerpoint inklusive åttastegsmodellen

Bilaga 2: Internationella regelverk och mål, myndighets- och bolagsstyrning

Bilaga 3: Högriskländer och högriskvaror

Bilaga 4: Vägledningar och resurser för en hållbar upphandling

Bilaga 5: Metodik och enkätfrågor





Källor

- 1 <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1554600/FULLTEXT01.pdf>
- 2 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/ansvarsfulla-leveranskedjor/>
- 3 https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/rattvis-handel/#rattvis_handel_i_offentlig_upphandling
- 4 <https://fairtrade.se/8-av-10-svenskar-vill-se-hallbarhetskrav-vid-offentlig-upphandling/>
- 5 Sharma, P. (2019) Produktionskedjan. Sanoma utbildning. <https://www.sanomautbildning.se/sv/produkter/produktionskedjan.-ditt-ansvar-for-manniskan-och-miljon-9789152355619/>
- 6 <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>
- 7 World Commission on Environment and Development (1987); Our common future. <http://www.un-document.net/our-common-future.pdf>
- 8 Avsnitt 3.38, <https://www.sis.se/produkter/foretagsorganisation/foretagsorganisation-och-foretagsledning-ledningssystem/inkop-upphandling-lagerhantering/ssiso204002017/>
- 9 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>
- 10 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161145-om-offentlig-upphandling_sfs-2016-1145
- 11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>
- 12 www.ec.europa.eu/docsroom/documents/25615/attachments/1/translations/en/renditions/native
- 13 <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767/attachments/1/translations/sv/renditions/native>
- 14 https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-06/f2f_sfpd_coc_final_en.pdf
- 15 <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2021/10/ds-202131/>
- 16 <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2016/06/nationella-upphandlingsstrategin/>
- 17 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/sveriges-genomforande-av-agenda-2030_H801FiU28
- 18 Regeringsformen, kapitel 1 §2
- 19 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/lagar-och-forordningar/>
- 20 <https://www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/upphandling/risk-for-brister-i-statistiken-upphandlare-rapporterar-in-for-daligt/>
- 21 https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/strategiskt-inkopsarbete/implementera-ett-strategiskt-inkopsarbete/#ta_fram_en_inkospolicy

22 www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/ansvarsfulla-leveranskedjor/kartlagga-och-analysera

23 www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/behovlighetsbedomning--nar-ska-villkoren-stallas/

24 www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/behovlighetsbedomning--nar-ska-villkoren-stallas/

25 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/uppfoljning-av-arbetsrattsliga-villkor/>

26 www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/rattvis-handel

27 <https://fairtrade.se/kommun-och-region/bli-diplomerad-fairtrade-city-och-region/bli-fairtrade-city/>

28 <https://fairtrade.se/kommun-och-region/bli-diplomerad-fairtrade-city-och-region/bli-fairtrade-region/>

29 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/nyheter/2021/offentliga-affarer-och-de-globala-malen-for-hallbar-utveckling-i-agenda-2030/>

30 [SOU 2013:12, sid 410: www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2013/03/sou-201312/](https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2013/03/sou-201312/)

31 <https://fairtrade.se/kommun-och-region/rattvis-handel-och-hallbar-utveckling/offentlig-upphandling/>

32 <https://xn--hllbarupphandling-8qb.se/lista-kategorier/file/230-programfoerklaring-2030>

33 <https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/gabriel-wikstrom-politiskt-feltank-kring-genomforandet-av-agenda-2030/>

34 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/nyheter/2021/hallbara-inkop-av-livsmedel-ar-lonsamma/>

35 www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/ansvarsfulla-leveranskedjor/kartlagga-och-analysera

36 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/behovlighetsbedomning--nar-ska-villkoren-stallas/>

37 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/riskanalys>

38 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/riskanalys/>

39 <https://www.adda.se/om-oss/vi-tar-ansvar-for-hallbarhet/hallbara-leveranskedjor/>

40 <https://www.xn--hllbarupphandling-8qb.se/riskomraden>

41 https://www.xn--hllbarupphandling-8qb.se/phocadownload/Vagledande_dokument_sociala_kontraktsvillkor.pdf

42 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/>

43 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/stall-hallbarhetskrav/utforma-egna-hallbarhetskrav/>

44 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kriterier/livsmedel-och-maltidstjanster/kaffe-te-och-kakao/kaffe-te-och-kakao/socialt-ansvarsfull-odling-och-rattvis-handel---kaffe-te-och-kakao/avancerad-niva/>

45 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/ansvarsfulla-leveranskedjor/>

46 https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/tools-public-buyers/social-procurement_sv

- 47 <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/korruption-och-osund-konkurrens-i-offentlig-upphandling/>
- 48 SOU 2013:12, sid 410: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2013/03/sou-201312/>
- 49 <https://www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/upphandling/fa-kommuner-gor-systematiska-uppfoljningar/>
- 50 <https://www.xn--hllbarupphandling-8qb.se/lista-kategorier/file/156-bedoemningsmall-hallbara-leveranskedjor>
- 51 Sharma, P. (2019) Produktionskedjan. Sanoma utbildning.
- 52 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/ansvarsfulla-leveranskedjor/upphandla/avvikelsehantering---rutinkrav-6/>
- 53 <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2018/2018-8-bilaga-3-enacts-rapport-foretag-och-manskliga-rattigheter.pdf>
- 54 www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/realisera-avtalet/genomfor-uppfoljningen/
- 55 Detta gäller inte rosor (som i stället har ett system med baslön), socker och sportbollar.
- 56 <https://www.fairtrade.net/issue/human-rights-commitment>
- 57 <https://www.fairtrade.net/issue/hredd>
- 58 <https://www.fairtrade.net/news/voluntary-schemes-and-due-diligence-foes-and-friends-our-latest-position-paper>
- 59 <https://www.mynewsdesk.com/se/goteborgsstad/pressreleases/goteborgs-stad-faar-eu-utmaerkelse-foer-haallbar-upphandling-3045224>
- 60 <https://www.xn--hllbarupphandling-8qb.se/lista-kategorier/file/230-programfoerklaring-2030>
- 61 <https://fairtrade.se/kommun-och-region/rattvis-handel-och-hallbar-utveckling/offentlig-upphandling/>

Rapporten är framtagen av Vision, Fackförbundet ST och Fairtrade Sverige.
Frågor om enkät och innehåll i rapporten, besvaras av Pontus Björkman,
pontus.bjorkman@fairtrade.se, policyansvarig för Fairtrade Sverige och den
som haft det huvudsakliga ansvaret för enkäten och rapportskrivandet.



