



Stockholm
University

Department of Political Science

Gröna krav och interorganisatorisk kontroll

En kvalitativ fallstudie av hållbar upphandling som
klimatpolitiskt styrmedel

Leonard Frejrud Carlsson

Självständigt arbete i statsvetenskap, 30 hp
Masterprogrammet i statsvetenskap med inriktning mot offentlig politik och organisation
Höstterminen 2023
Handledare: Martin Qvist
Antal ord (utan källförteckning): 18 967

Sammanfattning

Offentlig upphandling tillmäts allt större betydelse som klimatpolitiskt styrmedel, i Sverige såväl som internationellt. Genom att rikta hänsyn mot gröna hållbarhetsfrågor förväntas offentliga organisationer via sitt inköpsarbete bidra till övergripande klimat- och miljömål. Men hur upphandlande myndigheter försöker styra och kontrollera kontrakterade utförare och leverantörers agerande på området är i hög grad en outforskad fråga: Sker det via hierarkisk ordergivning, marknadsorienterat resultatfokus eller socialiseringsmekanismer för att uppnå gemensamma normer och värderingar? I uppsatsen undersöks hur en av Sveriges största politiskt styrda organisationer arbetar med hållbarhetsrelaterad styrning och kontroll inom sina upphandlingsprocesser, vilket ger ett praktiskt exempel på fenomenet hållbar upphandling. Via intervjuer med tjänstepersoner på både strategisk och operativ nivå inom två av Region Stockholms upphandlingsverksamheter undersöks vilka kontrollformer som präglar regionens kontraktsrelationer, och inom vilka delar av upphandlingarna hållbarhetsfrågor bereds utrymme. Resultaten indikerar att det främst är i kravspecifikationer och uppföljningsaktiviteter som klimat- och miljöaspekter prioriteras, och att den kontroll som utövas huvudsakligen kan betecknas som hierarkisk och detaljstyrande. En möjlig förklaring till förhållandet är att de studerade upphandlingsverksamheternas valmöjligheter avseende kontrollmetoder begränsas av detaljerade politiska hållbarhetsmål inom respektive område.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Syfte	3
1.2 Frågeställningar.....	3
1.3 Avgränsningar	3
1.4 Disposition	4
2. Bakgrund	5
2.1 Offentlig upphandling som fenomen	5
2.2 Hållbar upphandling.....	6
3. Tidigare forskning.....	7
3.1 Studier om interorganisatorisk kontroll	7
3.2 Studier om grön hållbar upphandling.....	9
3.2.1 Faktorer avgörande för tillämpningen av klimatkrav i upphandlingar	10
3.2.2 Utformning och implementering av klimatrelaterade krav och kriterier	11
3.2.3 Upphandlingens effektivitet för att uppnå klimatmål	11
4. Teori	13
4.1 Teoretisk bakgrund.....	13
4.2 Kontrollstrategier	14
4.3 Uppsatsens teoretiska ramverk.....	16
4.4 Operationalisering av ramverket.....	18
5. Metod	22
5.1 Val av fall.....	23
5.2 Insamling av empiri.....	25
5.3 Analysmetod	26
5.4 Metoddiskussion	27
6. Resultat och analys.....	29
6.1 Regionens övergripande inköps- och hållbarhetsstyrning	29

6.1.1 Översikt: Regionens samordnade upphandlingar.....	30
6.1.2 Översikt: Regionens trafikupphandlingar	31
6.2 Resultat och analys av upphandlingsprocessens olika faser	32
6.2.1 Resultat: Förberedelsefasen	33
6.2.2 Analys av förberedelsefasen.....	34
6.2.3 Resultat: Genomförandefasen	34
6.2.4 Sammanfattning: Kontroll inom genomförandefasen.....	47
6.2.5 Resultat: Realiseringsfasen	48
6.2.6 Analys av realiseringsfasen.....	51
6.2.7 Sammanfattning: Kontroll inom upphandlingsprocessen	53
7. Slutsatser och diskussion	55
Källförteckning	59

1. Inledning

Världens samlade utsläpp av växthusgaser fortsätter att öka. Om nuvarande nivåer upprätthålls bedömer FN:s klimatpanel IPCC att Parisavtalets 1,5-gradersmål för den globala uppvärmningen överskrids inom ett decennium (Klimatpolitiska rådet 2023, s. 19). De katastrofala konsekvenser för mänskliga samhällen och hela ekosystem som en kraftigt ökad global medeltemperatur förväntas innebära har fått organisationer som FN, EU-kommissionen och Världsbanken att kalla klimatfrågan vår tids stora ödesfråga (FN 2023; Europeiska kommissionen 2019; Världsbanken 2021). Det svenska åtagandet för att bidra till infriandet av målen i Parisavtalet regleras i det klimatpolitiska ramverk som antogs av riksdagen 2018. Där fastslås bland annat det övergripande klimatmålet; Sverige ska nå nettonollutsläpp senast år 2045 (Prop. 2016/17:146). Ramverket inbegriper även klimatlagen (SFS 2017:720) som stadfäster formerna för regeringens klimatarbete. Däremot innehåller varken klimatlagen eller övriga delar av ramverket bestämmelser om hur klimatmålen ska uppnås, det vill säga vilka beslut, åtgärder och styrmedel som ska bidra till de nödvändiga utsläppsminskningarna.

Ett policyinstrument som ges alltmer uppmärksamhet i sammanhanget är offentlig upphandling. Genom att inkludera hållbarhetsperspektiv i upphandlingsprocesserna är tanken att offentliga organisationer ska bidra till klimatrelaterade målsättningar. Hållbar upphandling lyfts fram av exempelvis EU och OECD som ett kraftfullt styrmedel för att påskynda klimatmässig omställning av både konsumtion och produktion. Sett endast till den offentliga upphandlingens omfattning är det lättbegripligt att den klimatpolitiska potentialen anses stor: Värdet på de varor och tjänster som årligen upphandlas av bland annat myndigheter, regioner och kommuner utgör omkring en sjättedel av Sveriges BNP (Upphandlingsmyndigheten 2023, s. 6) och av de totala utsläpp som orsakas av svensk konsumtion står offentlig upphandling för närmare 30 procent (Upphandlingsmyndigheten 2021).

Upphandling är i grunden en form av kontraktbaserad styrning där inköpsorganisationer försöker utöva inflytande över olika typer av marknadsaktörer, exempelvis genom att ställa hållbarhetsrelaterade krav. Detta medför vägval i styrningens utformning, det vill säga hur relationen mellan upphandlande myndighet och kontrakterad marknadsaktör ser ut och regleras (Ek Österberg 2016, s. 19). Avvägningarna är viktiga då de resultat som upphandlingar ska uppnå kan påverkas av hur relationen utformas och styrningen bedrivs

(Eriksson och Laan 2007, s. 397). I forskningen behandlas ofta frågan om beställares strategier för att styra leverantörer och utförare som olika former av interorganisatorisk kontroll (Granheimer et al 2022, s. 2), vilken kan yttra sig på olika vis genom upphandlingsprocessen (Eriksson 2006, s. 39-44). Att övervaka och bedöma uppdragstagaren baserat på de resultat som levereras ses som ett uttryck för formell kontroll, liksom att mäta och bedöma den kontrakterade partens agerande under uppdragets utförande. Men kontroll kan även utövas mer informellt, exempelvis genom att försöka utveckla gemensamma normer och täta samarbetsformer (Das och Teng 2001, s. 259).

I Parisavtalet poängteras att offentlig samverkan med icke-statliga aktörer, däribland privata företag, är avgörande för att klimatmålen ska kunna uppnås (Bäckstrand 2017, s. 566-568). Hur styrning och kontroll inom upphandlingar ska utformas för att ge avsedda klimat- och miljömässiga effekter är dock i hög grad en öppen fråga. I forskningen om grön upphandling har kritik riktats mot att praktiken i stor utsträckning utgörs av att ställa detaljerade tekniska krav, det vill säga att utöva en formellt betonad kontroll, då det anses hämma långsiktig innovation i hållbar riktning (Cheng et al 2017, s. 777). Tydliga inslag av informell kontroll inom upphandlingen av ett infrastrukturprojekt har också påvisats kunna påverka utföraren att genomföra uppdraget med ett större fokus på klimat- och miljöaspekter (Granheimer et al 2022, s. 13).

I annan litteratur finns resultat som tyder på att de positiva effekterna av informellt betonad kontroll inte bör överskattas, även om den i vissa sammanhang kan spela en viktig roll (Eriksson 2006, s. 46). Inom forskningen existerar även meningsskiljaktigheter rörande huruvida flera kontrollformer kan brukas samfällt, eller om de då förtar varandras effekter (Granheimer et al 2022, s. 4). I diskussionen om hur kontroll kan utformas för att uppnå klimat- och miljömål i upphandlingssammanhang ryms därmed en mängd frågeställningar av vikt, inte minst på grund av den stora tilltron till upphandlingsverktyget som klimatpolitiskt styrmedel. I en svensk kontext är ämnet dock till stor del utforskat, med undantag för Granheimer et als (2022) studie om en enskild tjänstepphandling. Uppsatsen avses bidra till kunskapsläget genom att anlägga ett bredare perspektiv och undersöka hur hållbarhetsrelaterad kontroll inom upphandlingsprocesser utformas generellt: Vilka vägval görs avseende kontroll av kontrakterade parter hållbarhetsåtaganden, hur motiveras dem och skiljer sig kontrollformerna åt beroende på inköpsobjekt och fas av upphandlingen?

1.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur klimat- och miljörelaterad kontroll av leverantörer och entreprenörer organiseras och implementeras i praktiken; hur försöker offentliga organisationer säkerställa att gröna hållbarhetsmål i upphandlingar faktiskt uppfylls?

Uppsatsen är utformad som en fallstudie. Då omfattningen av grön upphandling visat sig variera starkt inom offentlig sektor (Hall et al 2015, s. 480-492; Bryngemark et al 202, s. 1-2) riktas blicken mot en organisation där praktiken kan förväntas vara så etablerad som möjligt. Den politiskt styrda organisation som näst efter statsbudgeten förfogar över de största finansiella resurserna i Sverige (Steiner 2022), Region Stockholm, har även de kanske högsta målsättningarna på området då man strävar mot att bli Europaledande inom hållbar upphandling (Region Stockholm u.å.a). Huvudstadsregionen framstår därför som ett lämpligt fall för att kunna studera praktiska aspekter av offentlig upphandling som klimatpolitiskt styrmedel. Genom intervjuer med tjänstepersoner på både strategisk och operativ nivå utforskas hur två av regionens inköpsverksamheter organiserat och implementerat klimatmässiga hållbarhetsfrågor inom upphandlingsarbetet, med ett särskilt fokus riktat mot kontroll av leverantörer och utförare.

1.2 Frågeställningar

Den övergripande frågeställning som vägleder undersökningen är:

- Hur försöker Region Stockholm uppnå sina klimat- och miljömål genom kontroll av upphandlade leverantörer och entreprenörer?

För att kunna belysa flera aspekter av forskningsfrågan har den brutits ner i två delfrågor:

- Vilken eller vilka kontrollformer dominerar arbetet med grön upphandling?
- Inom vilka delar av upphandlingsprocessen läggs mest tonvikt vid kontroll relaterad till målsättningar på klimat- och miljöområdet?

1.3 Avgränsningar

Det övergripande temat för uppsatsen är hållbar upphandling som klimatpolitiskt styrmedel, vilket utforskas genom att studera den praktiska tillämpningen av kontroll i Region Stockholms hållbarhetsrelaterade relationer med upphandlade leverantörer och utförare. Då undersökningen avgränsats till valda delar av regionens upphandlingsverksamhet är resultaten

att betrakta som ett utsnitt snarare än en heltäckande bild. Att fokus riktas mot praktiska aspekter innebär också att effektbedömningar av regionens hållbarhetsrelaterade kontroll är utanför uppsatsens räckvidd.

1.4 Disposition

Efter det inledande introduktionskapitlet följer en bakgrundsbeskrivning av offentlig upphandling som fenomen samt förutsättningarna för att inkorporera tvärsektoriella mål i processerna. I det tredje kapitlet refereras tidigare forskning om dels hållbar upphandling och dels kontrollstrategier i kontraktsrelationer, vilket relaterar till uppsatsens teoretiska utgångspunkter. Dessa fördjupas och operationaliseras i kapitel fyra. I det femte kapitlet beskrivs uppsatsens forskningsdesign och metodologiska angreppssätt, bland annat avseende val av fall och datakällor, empiriskt material och analysmetod. Kapitel sex består av resultatredovisning samt analys av empirin med hjälp av uppsatsens teoretiska ramverk. Forskningsfrågorna besvaras och resultaten diskuteras i relation till tidigare forskning i kapitel sju, vilket även innehåller förslag på vidare forskning. Därefter följer en litteraturförteckning.

2. Bakgrund

I uppsatsen studeras offentlig upphandling som klimatpolitiskt styrmedel. För att sätta ämnet i kontext ges i följande kapitel en översiktlig bakgrund till upphandlingens omfattning, dess institutionella ramverk samt inkluderingen av tvärsektoriella mål, såsom hållbarhet.

2.1 Offentlig upphandling som fenomen

En stor del av de varor och tjänster som kommuner, regioner och andra offentliga organisationer behöver för att utföra sina samhällsuppdrag köps in från externa leverantörer och utförare. I regel sker dessa inköp via upphandlingar där marknadsaktörer konkurrerar om kontrakten (Lundberg et al 2022, s. 17-18). Inköpsområdena spänner mellan allt från dagligvaror till enorma infrastrukturprojekt och drift av välfärdsinrättningar, och det sammanlagda värdet uppgår i Sverige årligen till omkring 800 miljarder kronor (Upphandlingsmyndigheten 2023, s. 6). Hur offentlig sektor ska genomföra sina inköp regleras i Sverige främst genom lag (SFS 2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, som alla upphandlande myndigheter på statlig, regional och kommunal nivå måste följa.

Den svenska upphandlingslagstiftningen, LOU och kompletterande lagar, har sin grund i EU-rätten och dess fem grundprinciper om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Som utgångspunkter för såväl EU-gemensam som svensk lagstiftning slår principerna vakt om leverantörers möjligheter att konkurrera på lika villkor inom hela unionen, vilket både syftar till att främja effektivitet inom förvaltningen och bidra till att fördjupa den europeiska integrationen (Furusten 2015 s. 49-50; Lindström och Lundberg 2022, s. 18). Den juridiska regleringen av offentlig upphandling, liksom uppdragen för marknadsvårdande myndigheter som Konkurrensverket, beskrivs i forskningen som uttryck för staters ambition om att skapa mer välfungerande marknader sett till utbud och konkurrens. Men upphandlande myndigheter kan även sägas organisera och styra marknader genom sitt agerande som köpare, inte minst inom de områden där den offentliga konsumtionen av varor eller tjänster utgör en stor del av marknadens omsättning (Ek Österberg 2016, s. 9-10, 13-15, 24-25). I egenskap av för branscherna viktiga beställare och uppdragsgivare kan offentliga organisationer där utöva starkt inflytande över privatägda företag, vilket utvecklas nedan.

2.2 Hållbar upphandling

Hållbar offentlig upphandling är ett paraplybegrepp som omfattar implementeringen av flera olika tvärssektoriella mål i samband med upphandlingar. Utöver klimat- och miljöfrågor räknas ekonomisk hållbarhet hit, liksom sociala och arbetsrättsliga hänsyn (Lindström och Lundberg 2022, s. 15). Ambitionen är att offentliga organisationer genom sitt inköpsarbete ska bidra till uppfyllandet av olika samhällspolitiska mål, utöver att hushålla med skattemedel och främja konkurrensen på de marknader där man agerar (Upphandlingsmyndigheten u.å.b). På klimat- och miljöområdet handlar praktiken i grunden om att premiera gröna produkter och tjänster på marknaden, vilket utöver att minska klimatavtrycken från den egna konsumtionen anses kunna leda till bland annat omställningar i leverantörers produktionsled och ökad innovationstakt i utvecklingen av mer miljövänliga produkter och arbetsprocesser (Lindström et al 2022, s. 1). Huruvida dessa förhoppningar infrias i verkligheten är inom forskningen föremål för debatt, då upphandlingens effektivitet som klimatpolitiskt styrmedel betraktat ifrågasatts i flera studier. Detta utvecklas i nästföljande kapitel.

Den institutionella struktur som omgärdar offentlig upphandling i Sverige är som beskrivet tätt knuten till regelverk och policymål på EU-nivå. Sedan upphandlingens potential att verka som klimatpolitiskt styrmedel började framhållas av unionens institutioner i början av 2000-talet (Lindström et al 2022, s. 1) har således det politiska genomslaget för frågan vuxit även i Sverige. Regeringen uppmanade 2007 i en särskild handlingsplan till förstärkt klimat- och miljöfokus i offentliga upphandlingar (Lindström och Lundberg 2022, s. 12) och i Sveriges nationella upphandlingsstrategi (Finansdepartementet 2016, s. 20) uttrycks ambitioner om att vara ett internationellt föredöme på området samt att praktiken ska utökas inom alla delar av offentlig sektor. Utöver utökade lagkrav på vissa statliga myndigheter, exempelvis Förordning (SFS 2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, bygger dock arbetet med klimatmässigt hållbar upphandling i svenska offentliga organisationer till största delen på frivillighet (Bryngemark et al 2023, s. 5). Detta då lagen om offentlig upphandling (SFS 2016:1145, 4 kap.) stadgar att miljöhänsyn i upphandlingar *bör* snarare än *ska* beaktas. Den absoluta majoriteten av utsläppen av växthusgaser till följd av offentlig konsumtion tillskrivs kommuner och regioner (Upphandlingsmyndigheten 2021). I dagsläget är det därmed prioriteringar hos politiker och tjänstepersoner på lokal och regional nivå som i stor utsträckning sätter standarden för vilket klimat- och miljöarbete som bedrivs inom ramarna för offentlig upphandling i Sverige.

3. Tidigare forskning

Uppsatsens empiriska fokus riktas mot den miljö- och klimatmässigt hållbara upphandlingens praktik, medan dess teoretiska perspektiv utgår från modeller i litteratur om styrning och kontroll. För att placera uppsatsen i ett större sammanhang redogörs här för befintlig forskning om grön hållbar upphandling samt de breda linjerna i litteraturen om interorganisatorisk kontroll. I nästföljande [teorikapitel](#) fördjupas diskussionen om kontroll.

3.1 Studier om interorganisatorisk kontroll

Kontrollbegreppet såsom det brukas i studier av kontraktrelationer springer ur teoribildningen om principaler och agenter (Eriksson 2006, s. 37). Teorins grundläggande problemformulering handlar om risken för att agenten, uppdragstagaren, inte agerar i enlighet med principalens, uppdragsgivarens, intresse. Problemet anses härröra ur att förhållandet präglas av asymmetrisk information, vilket innebär att principalen saknar full insyn i agentens agerande. Om en ändamålsenlig kontroll av agentens förehavanden saknas kan denne därmed sätta sina egna intressen över det som avtalats i kontraktet (Ek Österberg 2016, s. 26-27). Strategierna som brukas för att motverka problemet beskrivs i en vida spridd typindelning som tre olika kontrollmodeller, vilkas benämningar varierar. Ursprungligen tillskrivs de Ouchis (1979) studie av hur kontroll organiseras inom ett stort företag, men har senare kommit att användas även i interorganisatoriska sammanhang (Granheimer et al 2022, s 3). Ouchi (1979, s. 845) framhåller att kontrollens roll är att ”fokusera på problemen med att uppnå samarbete mellan individer som drivs av delvis motstridiga mål” och identifierar i studien tre kontrollmekanismer som beskrivs vara baserade på logiker från ’marknader’, ’byråkratier’ respektive ’klaner’ (Ibid, s. 838). I senare litteratur används ofta istället begreppen ’output’, ’process’ respektive ’social’ (Eriksson 2006, s. 37), men den grundläggande innebörden är densamma.

Mekanismerna kategoriseras av Ouchi (1979, s. 834-837) som antingen formella (marknadskontroll och byråkratisk kontroll) eller informella (klankontroll). Kontroll baserad på marknadens logik handlar om att mäta faktiska resultat, medan den byråkratiska logiken innebär en mer omfattande övervakning och mätning av beteende och processer. Det mer informella sättet att styra, klankontroll, utgörs av olika former av socialisering där

internaliseringen av gemensamma mål och värderingar kan ersätta delar av den formella kontrollen. I senare studier har teorin utvecklats med argument om i vilka sammanhang respektive kontrollmodell är lämplig. Två omständigheter pekas särskilt ut som vägledande: Resultatens mätbarhet (eng: output measurability), vilket handlar om i vilken mån ett slutfört uppdrag kan bedömas på ett objektivt sätt, och kunskap om utförandet (eng: task programmability), som syftar till hur väl förtrogen beställaren är med de steg och processer som uppdraget innefattar. Går resultaten att mäta men beställaren saknar detaljkunskap om utförandet förespråkas kontroll baserad på marknad/output. Gäller det omvända förhållandet anses byråkratisk/process-orienterad kontroll mer lämpad. Om vare sig mätbarheten eller kunskapen är tillräckligt hög kan klanbaserad eller social kontroll vara att föredra (Das och Teng 2001, s. 259-260). Vad detta kan innebära i upphandlingssammanhang exemplifieras av Eriksson (2006, s. 37-38): I upphandlingar präglade av hög komplexitet, som bygget av en fabriksanläggning, är resultaten svårämbara eftersom att konstruktionens inneboende egenskaper svårligen låter sig granskas i efterhand. Förutsatt att beställaren har den detaljkunskap som krävs för att styra varje steg i byggprojektet anses processkontroll här vara lämplig, och output-kontroll snarare användbar vid inköp av mer standardiserade varor och tjänster.

Inom både den bredare organisationsforskningen (ex. Aulakh och Genturk 2000, s. 534) och upphandlingslitteraturen (ex. Eriksson och Laan 2007, s. 397) existerar en kritik mot att mekanismer som kan kategoriseras som social kontroll brukas i alltför låg utsträckning i kontraktsrelationer. Argumenten handlar om att odlandet av förtroendefulla relationer och arbetsprocesser vägleda av gemensamma mål och värderingar kan vara effektiva medel för att uppnå organisatoriska mål. Användandet av 'mjukare' metoder för att styra sina uppdragstagare har också förespråkats vid utkontrakteringen av välfärdstjänster som vård och omsorg. Detta då kvantifieringen av mål eller arbetsmetoder, vilka är nödvändiga för resultatstyrning respektive processkontroll, inom välfärdsproduktionen visat sig behäftad med problem (Blomqvist och Winblad 2020, s. 235). Att styra och utkräva ansvar av privata utförare via mer informella metoder har dock även beskrivits som ett möjligt sätt att undvika politisk risk inom opinionskänsliga områden som välfärdsproduktionen. Detta då missförhållanden som uppdragas och hanteras via exempelvis personliga kontakter mellan uppdragsgivare och utförare är svårare för väljare, media och politisk opposition att uppmärksamma (Ibid, s. 249-250).

Tidigare studier av hållbar upphandling behandlar sällan kontrollrelaterade frågor, exempelvis konstateras i Cheng et als (2017) litteraturöversikt att uppföljning av klimatmässiga hållbarhetskrav i upphandlingar tilldragit sig förvånansvärt lite akademiskt intresse. En svensk studie som anlägger ett explicit kontrollperspektiv på hållbarhetskrav i upphandling har dock sedan dess publicerats. Granheimer et al (2022) följer upphandlingen av ingenjörstjänster inom ett infrastrukturprojekt vars mål är att halvera utsläppen av koldioxid under konstruktionsfasen, jämfört med ett standardprojekt. I studien undersöks hur utformningen av kontrollmodell och incitamentsstruktur i upphandlingen påverkar utförarens anpassningsförmåga avseende kraven på att minska utsläppen. Författarna följer upphandlingen i dess första två faser 'förberedelse' och 'genomförande' men inte den avslutande 'realisering'. Därmed görs ingen analys av den kontroll som sker vid uppföljning av kontraktet. Detta identifieras också som ett område där framtida forskning behövs.

Resultaten indikerar att utformningen av kontroll under upphandlingens alla delar har en direkt inverkan på incitamentsstrukturen, vilken i sin tur påverkar utförarens förmåga och drivkraft att uppnå hållbarhetsmålen. Analysverktygen som används i studien är de tidigare beskrivna kontrollmodellerna 'output', 'process' och 'social'. Studien har både vad gäller syfte och genomförande flera beröringspunkter med uppsatsen, och det teoretiska ramverk som används för analysen av Region Stockholms kontrollarbete är en modifierad variant av Granheimer et als ramverk. Detta utvecklas i detalj i nästföljande [teorikapitel](#).

3.2 Studier om grön hållbar upphandling

Om upphandlande organisationers kontrollstrategier relaterade till hållbarhet framstår som understuderade är kunskapsläget kring andra delar av grön upphandling bättre. I Cheng et als (2017, s. 776-777) forskningsöversikt sammanfattas de breda linjerna i 123 engelskspråkiga studier publicerade under perioden 2000-2016. Författarna finner att fyra övergripande teman framträder i litteraturen: Omgivande ramverk av policy och reglering, vilka faktorer som påverkar ambitionsnivån, hur gröna krav och kriterier utformas samt i vilken mån hållbar upphandling är ett effektivt klimatpolitiskt verktyg. Då det förstnämnda temat främst behandlar skillnader i hur ramverk för hållbar upphandling implementerats i olika nationella kontexter är det framför allt studier inom övriga fält som angränsar till uppsatsens ämne.

3.2.1 Faktorer avgörande för tillämpningen av klimatkrav i upphandlingar

En vanlig forskningsinriktning handlar om att identifiera de faktorer, både i form av hinder och möjliggörare, som påverkar prioriteringen av klimat- och miljökrav i upphandlingar. Ekonomiska begränsningar framhålls vara den faktor med störst negativ påverkan, då kostnaden för produkter och tjänster med låg klimatpåverkan ofta upplevs som hög. Andra återkommande hinder är brist på politisk vilja, låga kunskapsnivåer och problem kopplade till organisatorisk struktur (Cheng et al 2017, s. 776).

Hall et al (2016, s. 479-482) finner att alla dessa faktorer påverkar tillämpningen av grön upphandling i tre kommuner och tre regioner i Sverige. I studien framgår att den lokala politiska kulturen har stor påverkan på upphandlingsarbetet, både vad gäller förekomsten av policy och riktlinjer och vilken betydelse de tillmäts i praktiken. Resurs- och kompetensproblem är vanligt förekommande, främst i form av underbemanning och bristande utbildning, men tycks avsevärt större i små kommuner och regioner. Men den faktor som författarna tillmäter störst vikt handlar om organisation. I sammanhang där inköpsansvaret är spritt på många mindre enheter tycks det helhetsperspektiv som krävs för att inkludera gröna hänsyn löpa risk att gå förlorat. Omvänt kan även stark centralisering medföra problem, exempelvis att man då tenderar att förlita sig på standardiserade inköpsmodeller som inte tar hänsyn till specifika omständigheter på miljö- och klimatområdet. Utmaningen beskrivs därmed som att hitta en organisatorisk medelväg, där ett tätt samarbete mellan hållbarhetsavdelning och lokala och centrala inköpare möjliggörs.

Iakttagelsen av hur ett centraliserat upphandlingsarbete kan försvåra implementeringen av klimat- och miljökrav diskuteras även i Bryngemark et als (2023, s. 8-10) enkätstudie med upphandlare i 140 svenska kommuner. Där framkommer att stora kommuner generellt är mer benägna att ställa klimatkrav än små. Förhållandet mellan kommunstorlek och gröna krav är dock det motsatta i de fall där hållbarhetsstrategier för upphandlingsarbetet saknas.

Fenomenet förklaras med att stora kommuner ofta har ett mer centraliserat inköpsarbete, vilket kan minska flexibiliteten och innebära längre avstånd mellan upphandlings- och hållbarhetsenheter. En annan gemensam nämnare i litteraturen är betonandet av den enskilde tjänstepersonens betydelse för ambitionsnivån inom grön upphandling. Detta då yrkesroller som inköpare och upphandlare ofta har stort inflytande över hur upphandlingar genomförs (Hall et al 2016, s. 468). Graden av personligt engagemang i gröna hållbarhetsfrågor hos upphandlare lyfts därför fram som avgörande i flera studier, oaktat hur övriga förutsättningar ser ut (Hall et al 2016, s. 468; Cheng et al 2017, s. 776; Bryngemark et al 2023; s. 8).

Forskningen om påverkande faktorer berör flera områden av relevans för uppsatsen. Övergripande visar litteraturen hur fenomenet hållbar upphandling svårigen låter sig studeras enbart som ett fall av politisk styrning, då implementeringen påverkas av en mängd faktorer och förhållanden inom upphandlande organisationer. Uppsatsens fokus på praktik och enskilda aktörer är i linje med denna insikt. En mer specifik aspekt i litteraturen är hur graden av centralisering av inköpsarbetet kan påverka hur hållbarhetsmål hanteras. Frågor om centralisering och decentralisering, liksom samverkansformer över avdelningsgränser, bör därmed beaktas vid insamling av empiri.

3.2.2 Utformning och implementering av klimatrelaterade krav och kriterier

Hänsyn riktade mot gröna hållbarhetsfrågor kan inkluderas i olika skeden av en upphandling. I forskningen framgår att offentliga organisationer i högre utsträckning inkluderar gröna hänsyn i specifikationsmomentets kravställning än i anbudsutvärderingen, där valet av leverantör sker (Cheng et al 2017, s. 777; Palmujoki 2010, s. 257-258). En relaterad slutsats är att tilldelningskriterier kopplade till klimatfrågor överlag ges en relativt låg vikt i förhållande till pris och andra kvalitetsaspekter vid kontraktstilldelningen (Testa et al 2015, s. 211; Igarashi 2015 s. 448). Rön av den här typen anses underbygga argument om att grön upphandling ofta är en alltför 'mjuk' form av klimatpolitisk styrning för att uppnå avsedda utsläppsminskningar (Cheng et al 2017, s. 780). Hur kraven utformas har också studerats. De vanligast förekommande typerna är att via tekniska specifikationer kravställa hur produkter ska utformas samt att kräva olika typer av miljömärkningar eller certifieringar (Cheng et al 2017, s. 777). Dessa typer av 'statiska' krav är inte heller helt okontroversiella, då de bland annat kritiserats för att hämma nödvändig innovation (Granheimer et al 2022, s. 2).

Insikterna om i vilka delar av upphandlingsprocessen gröna hållbarhetsfrågor generellt behandlas kan bidra med en kontextuell bakgrund till uppsatsens tema. Detta då en av frågeställningarna kretsar kring i vilka upphandlingsfaser den hållbarhetsrelaterade kontrollen kommer till uttryck. Uppsatsens resultat och slutsatser kan därmed även relateras till det existerande forskningsläget på området.

3.2.3 Upphandlingens effektivitet för att uppnå klimatmål

Den hållbara upphandlingens effektivitet som klimatpolitiskt styrmedel har främst studerats ur ett nationalekonomiskt perspektiv, ofta med utgångspunkt i Marrons (1997, s. 297-300) analys av potentiella sidoeffekter. Huvudargumentet går ut på att upphandlingens

klimateffekter inte enbart kan mätas utifrån hur sammansättningen av offentliga inköp förändras. Istället måste den totala produktionen tas i beaktande, då offentlig konsumtion av en miljövänlig vara kan leda till ökad privat konsumtion av en miljöskadlig vara, exempelvis genom att öka efterfrågan och därmed priset på den 'grönare' varan. I en av få empiriska studier av hur leverantörer bemöter gröna hållbarhetskrav undersöker Lundberg et al (2015) svenska myndigheters upphandlingar av städtjänster. Författarna finner få tecken på att anbudsgivare anpassar sig till klimatrelaterade krav och kriterier, till exempel genom att investera i grönare teknik, och drar slutsatsen att hållbar upphandling är ett alltför svagt policyinstrument för att leda till betydande klimatnytta (Ibid, s. 509-513).

De faktiska effekterna av att implementera hänsyn riktade mot klimat- och miljöfrågor i upphandlingar ligger utanför uppsatsens räckvidd att bedöma. Givet den kritik som existerar mot hållbar upphandling som klimatpolitiskt styrmedel är det dock av relevans i att vid insamling av empiri inkludera frågeställningar om hur valda kontrollstrategier anses bidra till måluppfyllelse på området.

4. Teori

I kapitlet beskrivs det teoretiska ramverk som används för att besvara uppsatsens frågeställningar, samt hur det används för att analysera insamlat empiriskt material. För kontext förs inledningsvis en diskussion om den teoretiska bakgrunden, där kontrollbegreppet problematiseras och uppsatsens förhållningssätt till den bakomliggande teorin klargörs.

4.1 Teoretisk bakgrund

För att besvara uppsatsens frågeställningar behövs en teoretisk referensram som kan bidra till klassificering och analys av de metoder och strategier för kontroll som framkommer i den insamlade empirin. Litteraturen om interorganisatorisk kontroll erbjuder en sådan.

Typindelningen av modeller uppbyggda kring output, processer respektive social kontroll bygger på teoribildningen om principaler och agenter ("PA-teori") och beskriver olika strategier för uppdragsgivare att kontrollera utförare som delegerats uppgifter, företräddesvis via kontrakt (Eriksson 2006, s. 37). Kontrollen ses som nödvändig för att säkerställa att uppdragstagaren inte prioriterar ner det man åtagit sig att utföra till förmån för sina egna mål och intressen (Ek Österberg 2016, s. 27). PA-teori härstammar från rational choice-skolan, som i många år haft en framträdande plats i forskningen om bland annat offentlig förvaltning (Widmalm 2016, s. 129). Perspektivet vilar på grundantaganden om den mänskliga naturen, där individer dels förutsätts handla baserat på rationella kalkyler och dels förväntas sätta egenintresset främst i alla situationer där så är möjligt (Hindmoor och Taylor 2018, s. 39).

PA-teorin, liksom hela rational choice-skolan, har på senare år mötts av en hel del kritik för att bygga sina teoretiska modeller på en alltför simplistisk människosyn, med invändningar kretsande kring att individer varken kan förutsättas vara rationella i beslutssituationer eller enbart vägledas av det snäva egenintresset (Ibid, s. 48-49). Paralleller har dragit mellan PA-teori och de marknadsorienterade styrningsformer inom offentlig sektor som brukar sammanfattas i begreppet new public management (NPM), då det teoretiska tankegodset och styrningsreformerna växte fram under samma tidsperiod och båda grundas i en ekonomistiskt präglad syn på människors drivkrafter (Widmalm 2016, s. 129-134). Den omfattande kontroll och granskning som NPM-reformerna lett till har av kritiker bland annat ansetts underminera yrkesprofessioner som lärare och läkare (Lindgren 2014, s. 112) och orsaka målförskjutningar

i den offentliga förvaltningens kärnverksamheter då mätbarhet blivit vägledande i policyprocesser (Björnholt och Larsen 2014, s. 403-405). PA-teorins genomslag i forskning och policyutformning har på likande vis hävdats leda till att mer granskning och kontroll setts som en universallösning inom alla politikområden (Widmalm 2016, s. 134).

Även på upphandlingsområdet har kontrollens roll problematiserats. Exempelvis menar Lundberg et al (2022, s. 13) att omfattande och nitisk kontroll kan vara både resurskrävande och riskera att skapa tillitsproblem som försvårar samarbetet mellan uppdragsgivare och utförare. Fenomenet påminner om det Vedung (2009, s. 171-172) benämner som ”kontrollens tillitseroderande kraft”, vilket innebär att uppdragstagaren kan passiviseras och undvika att ta nödvändiga initiativ när uppdragsgivarens kontroll är alltför rigid. Detta kan inte minst på miljö- och klimatområdet få negativa konsekvenser, då leverantörer för att uppnå målen ofta behöver vara innovativa och bryta ny mark (Granheimer et al 2022, s. 2). Omvänt anses dock svag eller bristfällig kontroll, framför allt avseende uppföljning, skapa incitament för leverantörer att leverera sämre kvalitet än avtalat, då andra konkurrerande leverantörer kan förväntas göra detsamma vid låg risk för upptäckt (Lundberg et al 2022, s. 128-129).

Oavsett vilket normativt perspektiv på kontroll som anläggs, och i vilka former den uttrycks, kan kontroldimensionen ses som en integrerad del av kontraktstyrningen som offentlig upphandling bygger på (Ek Österberg 2016, s. 26-28). För genomförandet av uppsatsen bedöms det därför inte som nödvändigt att ta ställning i diskussionen om PA-teorins underliggande antaganden. Undersökningen som genomförs är i första hand empirisk och syftet är att beskriva en praktik snarare än att avtäckas handlandets bakomliggande motiv. De teoretiska kontrollmodellerna används därmed instrumentellt, som analytiska verktyg för att kategorisera och konceptualisera empirin, snarare än att för att exempelvis pröva en teoris förklaringsvärde. Användningen av kontrollmodellerna i uppsatsen medför även fördelen att resultaten kan relateras till befintlig upphandlingslitteratur med liknande teoretiskt ramverk.

4.2 Kontrollstrategier

Som tidigare beskrivet framträder i forskningen om interorganisatoriska kontraktrelationer tre olika kontrollstrategier som används, renodlade eller i olika hybridformer. Enligt en ofta använd klassificering kan kontrollen betecknas som antingen marknadsbaserad (output), hierarkisk (process) eller social, alternativt som en hybrid av flera typer. Vad som kännetecknar respektive kontrollform utvecklas nedan.

Den marknadsbaserade output-modellen bygger på att önskade resultat på förhand specificeras och vid leveransen kontrolleras, medan processen för att nå dit i hög grad utformas av leverantören. Då uppdragsgivaren genom denna typ av styrning skapar en större distans till den kontrakterade parten karaktäriseras modellen ibland som ”marknadens osynliga hand” (Granheimer et al 2022, s. 3), där hög tilltro sätts till den kontrakterade partens expertis inom det aktuella området. Output-kontroll anses vanligtvis lämplig i fall där de önskade resultaten är tydliga och mätbara, och uppdragsgivaren har begränsad kunskap om hur de kan uppnås (Das och Teng 2001, s. 261).

Den hierarkiska processmodellen har ett tydligt processfokus med detaljstyrning av formerna för utförandet. Modellen utmärks av att uppdragsgivaren utvärderar den kontrakterade partens beteende snarare än de faktiska resultaten (output) (Ouchi 1979, s. 260). Då denna typ av styrning kan liknas vid ordergivning beskrivs den ibland som den byråkratiska eller administrativa ”synliga handen” (Eriksson och Laan 2007, s. 388). Att fokusera på process snarare än resultat anses kunna motiveras främst i sammanhang där resultat är svåra att bedöma på ett objektiva sätt, och den styrande parten har ingående kunskap om hur vilken typ av beteende och process som är önskvärd (Das och Teng 2001, s. 260).

Den sociala modellen beskrivs ofta som ett informellt sätt att styra, kontrasterande mot de två andra mer formella modellerna (Das och Teng 2001, s. 259). Istället för att kontrollera den kontrakterade partens beteende eller resultat är fokus här att etablera täta samarbetsformer, där målet är att gemensamma normer och ömsesidigt förtroende kan ersätta mer formaliserad kontroll (Blomqvist och Winblad 2020, s. 236-237). Modellen förespråkas generellt för kontraktrelationer där måloppfyllelsen är svårämbar och uppdragsgivaren har begränsad kunskap om hur ett övergripande mål bäst kan uppnås (Eriksson och Laan 2007, s. 389).

Kontrollmodellerna beskrevs ursprungligen av Ouchi (1979) i en analys av hur organisationer utformar sin interna kontroll och styrning av individer och enheter vars mål delvis kan stå i konflikt med varandra. En viktig insikt i Ouchis studie är att de tre kontrollmodellerna vanligtvis framträder i olika kombinationer snarare än att brukas som ömsesidigt uteslutande strategier (Ibid, s. 834). De bör därmed ses som idealtyper, vilka enbart på ett konceptuellt plan kan beskrivas som distinkt avgränsade från varandra. Olika vidareutvecklingar av ramverket har sedan dess haft stort inflytande även i forskningen om interorganisatorisk kontroll, bland annat i studier av kontraktrelationer i upphandlingssammanhang (Granheimer et al 2022, s. 2).

4.3 Uppsatsens teoretiska ramverk

I [tidigare forskning](#) beskrevs Granheimer et als (2022) studie av kontroll vid upphandlingen av ingenjörstjänster inom ett infrastrukturprojekt med ovanligt offensiva klimatmål.

Författarnas teoretiska ramverk utgörs av en version av Ouchis kontrollmodeller, skräddarsytt för att analysera kontrollmekanismer i upphandlingsprocessens olika faser med fokus riktat mot hur kontrollen påverkar leverantörens förmåga att uppnå utsläppsminskningar. De tre formerna av kontroll, i studien benämnda output, process och social, kombineras i ramverket med en incitamentdimension där varje identifierad kontrollmekanism både klassificeras utifrån kontrollmodell och bedöms som ett antingen ”svagt” eller ”starkt” incitament (eng: low-powered respektive high-powered). Förenklat är starka incitament teoretiskt kopplade till kontroll av output och svaga incitament till kontrollmodellerna process och social. Den senare typen ses i studien som mer gynnsam för anpassningsbarhet och flexibilitet i leveransen, vilket förklarar främja arbetet med att utveckla de ”grönare” arbetssätt som krävs för att uppnå projektets mål om utsläppsminskningar (Ibid, s. 6, 14).

Tabell 1. Teoretisk kontrollmodell för upphandling (Granheimer et al 2022, s. 4)

Procurement stage	Output control	Process control	Social control
Specifikation	Output-oriented	Process-oriented	Value-oriented
Bid invitation	Open bid procedure	Pre-qual./negotiation	Pre-qual./negotiation
Bid evaluation	Focus on tender price	Focus on authority-based soft parameters	Focus on trust-based soft parameters
Reward system	Fixed-price	Time-and-materials	Including incentives

Att använda ramverket i uppsatsens undersökning av Region Stockholm har flera uppenbara fördelar, men medför även ett par problem som behöver adresseras. Fördelarna är mer eller mindre uppenbara: Ramverkets ursprungliga syfte överensstämmer i hög grad med uppsatsens syfte, Granheimer et al använder en liknande forskningsdesign (iterativ intervjustudie) och ramverket är utformat för att kunna belysa frågan om kontroll i flera av upphandlingsprocessens faser. Utmaningarna som uppenbarar sig är framför allt tre:

Incitamentdimensionen som adderats till ramverket är i studien utformad specifikt för upphandling av tekniska ingenjörstjänster, det vill säga en viss typ av konsulter. Uppsatsens fokus riktas mot andra upphandlingsområden vilket gör appliceringen svår att överföra till den insamlade empirin. Hur identifierade incitament bedöms är i Granheimer et als studie

dessutom i stor utsträckning baserat på intervjuer med leverantörssidan, medan uppsatsen avgränsats till Region Stockholms styrning och leverantörsperspektivet lämnats därhän. Av dessa skäl har incitamentsdimensionen lyft ut ur uppsatsens teoriramverk. Givet uppsatsens begränsade omfång, och att andra studier om upphandling också utgått från det mer renodlade kontrollramverket (t.ex. Blomqvist och Winblad 2020), bedöms detta inte medföra någon ohanterlig analytisk förlust.

Upphandlingsområdet som ramverket är utformat för att analysera överensstämmer endast delvis med de inköpsområden som de studerade verksamheterna inom Region Stockholm primärt verkar inom. Granheimer et al studerar som tidigare beskrivet upphandlingen av ingenjörstjänster inom ett infrastrukturprojekt, varför ramverket är utformat för ändamålet. I uppsatsen studeras två inköpsverksamheter (se [5.1 Val av fall](#)). Den ena av dem, regionens samordnade upphandlingar, är primärt verksam inom inköpskategorier som utgörs av fysiska produkter, exempelvis vårdrelaterade instrument och läkemedel. Detta visade sig vid bearbetningen av empirin framför allt medföra utmaningar i analysen av upphandlingsmomenten specifikation och uppföljning. För analysen centrala begrepp som 'resultat' och 'process' krävde viss konceptuell översättning från ett tjänste- till ett produktsammanhang. Genomförandet av detta beskrivs i nästföljande operationaliseringsavsnitt.

Upphandlingsprocessens alla faser, så som de definieras av Upphandlingsmyndigheten (u.å.c), omfattas inte av studien. Framför allt saknas kategorier för analys av realiseringsfasens uppföljning under kontraktperioden, vilket framstår som ett högst relevant område ur ett kontrollperspektiv. Problemet hanteras i uppsatsen genom att teorimodellen byggs ut med kategorier från den studie där kontrollramverket ursprungligen utvecklades för upphandlingsområdet, då Eriksson och Laan 2007 (s. 390) där inkluderar analys av uppföljning.

Efter att ha modifierats enligt ovan, översatts till svenska samt sorterats utifrån Upphandlingsmyndighetens (u.å.c) fasindelning av upphandlingsprocessen får ramverket sin utformning enligt följande tabell:

Tabell 2. Uppsatsens teoretiska kontrollmodell för upphandlingsprocessen.

Upphandlingsfas	Moment	Output-kontroll	Processkontroll	Social kontroll
1. Förbereda	Val av förfarande	Öppet förfarande	Flerstegsförfarande / förhandling	Flerstegsförfarande / förhandling
2. Genomföra	Specifikation	Output-orienterad	Processorienterad	Behovs-/värdeorienterad
	Anbudsutvärdering	Pris	Förhållande pris och kvalitet (Kvalitetsparametrar ex. erfarenhet)	Förhållande pris och kvalitet (Kvalitetsparametrar ex. förmåga till innovation)
	Ersättningsmodell	Fast pris	Tid och material (ex. pris per konsulttimme)	Inkluderar incitament (ex. bonus för minskad miljöpåverkan)
3. Realisera	Uppföljning	Kontroll av resultat / output	Kontroll av process / arbetssätt	Självkontroll av leverantören

4.4 Operationalisering av ramverket

Ovanstående analysmodell omfattar de faser och moment i upphandlingsprocessen som omfattas av uppsatsens undersökning. Vidare presenterar modellen hur olika upphandlingsmetodologiska vägval i respektive moment kategoriseras utifrån de teoretiska kontrollstrategierna. Operationaliseringen utvecklas nedan, med stöd i tidigare forskning samt i viss mån utifrån empiriskt grundade insikter.

Fas 1: Förbereda

Val av upphandlingsförfarande

Att upphandla via öppet enstegsförfarande innebär att många intresserade leverantörer ges möjlighet att lämna anbud. Tillvägagångssättet ses ofta som en relativt kortsiktig inköpsstrategi, där målet är att främja konkurrens för att pressa priserna snarare än att försöka utöva inflytande över hur marknader och leverantörer agerar. Förfarandet förknippas därför med output-kontroll (Granheimer et al 2022, s. 5). Att istället upphandla via flera kvalificeringssteg och förhandla med ett fåtal potentiella leverantörer kan kopplas till antingen processfokuserad eller social kontroll, alternativt en kombination. Detta då båda kontrollformerna associeras till strategier där upphandlande myndigheter strävar efter att mer

långsiktigt påverka leverantörer, vilket anses möjliggöras genom fokus på färre potentiella affärspartners och inslag av förhandling om leveranserna (Eriksson och Laan 2007, s. 391).

Fas 2: Genomföra

Specifikation

Inom specifikationsmomentet fastställs upphandlingens olika typer av krav och kriterier avseende de produkter eller tjänster som efterfrågas. Här kan även kvalificeringskrav riktade mot anbudsgivarens förmåga och kapacitet ställas. Övergripande kan utformningen av specifikationen sägas handla om ansvarsfördelning; genom att rikta kraven mot resultaten, vilket indikerar output-kontroll, ges leverantören frihet att själv avgöra hur produktionen av varan eller tjänsten ska gå till och bär därmed ansvaret för kvaliteten. Att istället genom kravställningen detaljstyra leverantörens agerande kan karaktäriseras som processkontroll, och innebär att beställaren är ansvarig för resultaten som uppnås. Ett delat ansvar för kvaliteten kan uppnås genom att beställare och leverantör gemensamt utformar specifikationen, och att kravställningen snarare än resultat eller beteende handlar om vilka behov de upphandlade varorna eller tjänsterna ska möta (Granheimer et al 2022, s. 5; Eriksson och Laan 2007, s. 391).

För att operationaliseringen av kontrollmodeller inom specifikationsmomentet ska kunna användas i uppsatsen behöver betydelsen av begreppen 'resultat' och 'agerande/beteende' definieras, dels avseende klimat- och miljörelaterad kravställning generellt och dels i förhållande till produkt- respektive tjänsteupphandlingar. En utmärkande egenskap för hållbarhetskrav är att de i regel kompletterar den ordinarie kravställningen, de är tillkommande hänsyn (Lindström och Lundberg 2022, s. 12) snarare än att beskriva det grundläggande behov som upphandlingen ska möta. Ett exempel från empirin är miljökrav på vårdrelaterade förbrukningsprodukter, som operationshandskar. Kraven kan här handla om att produkterna måste vara fria från PVC eller andra ämnesgrupper. Det övergripande målet med upphandlingen är dock rimligtvis att förse vårdpersonal med utrustning. Ska miljökravet då tolkas som riktat mot resultat eller agerande?

Enligt Granheimer et al (2022, s. 5) formuleras output-orienterade resultatkrav som "funktioner", vilka utförare omvandlar till aktiviteter, medan processinriktade krav på agerande snarare detaljerar själva aktiviteterna som ska utföras. Distinktionen överensstämmer med kravtyperna som Upphandlingsmyndigheten benämner funktions-

respektive detaljkrav. I den förstnämnda typen beskrivs ”vad som ska uppnås istället för hur något ska uppnås” och i den andra detaljeras ”varans egenskaper eller hur tjänsten ska utföras” (Upphandlingsmyndigheten u.å.d). Vidare beskrivs funktionskrav som relaterade till mål, vars uppfyllelse bedöms genom att mäta någon typ av effekter (Upphandlingsmyndigheten u.å.e). Svårbedömda krav relaterade till hållbarhetshänsyn kan därmed kategoriseras utifrån hur de är formulerade; riktas de mot detaljer i produkters egenskaper eller utförande av tjänster, med litet eller obefintligt utrymme för leverantörer respektive utförare att avgöra hur det övergripande hållbarhetsmålet ska uppnås, är de utslag för processororienterad kontroll. Är kraven istället formulerade i linje med det kopplade hållbarhetsmålet, och ger frihet i utformningen av produkten eller tjänsten, kan de kategoriseras som output-orienterade. Tillvägagångssättet förutsätter att via intervjuerna härleda svårkategoriserade krav till övergripande gröna hållbarhetsmål.

Anbudsutvärdering

Att utvärdera inkomna anbud enbart utifrån utvärderingsgrunden pris kan innebära minskad möjlighet att influera hur leverantörer arbetar i exempelvis produktionsledet. I likhet med valet av öppet upphandlingsförfarande indikerar detta ett kortsiktigt perspektiv förknippat med output-kontroll (Eriksson och Laan 2007, s. 391). För ökade möjligheter att utöva inflytande över hur leverantörer arbetar och agerar kan anbud utvärderas utifrån förhållandet mellan pris och kvalitet, där uppfyllandegraden av olika tilldelningskriterier vägs in i bedömningen. Vid processkontroll kan sådana parametrar handla om leverantörens erfarenhet eller kompetens, medan de vid social kontroll berör förmågor kopplade till exempelvis innovationsarbete och samarbete (Granheimer et al 2022, s. 5).

Ersättningsmodell

Att ersättningen till en kontrakterad leverantör utgår enligt en fast pris-modell brukar karakteriseras som output-kontroll, då de bygger på en marknadslogik där fokus primärt riktas mot att hålla nere kostnaderna. Upphandlingar där leverantören snarare ersätts för sina kostnader, exempelvis per arbetad timme i tjänsteupphandlingar, ses som mer hierarkiskt utformade och därmed klassas som präglade av processkontroll (Eriksson och Laan 2007, s. 391). Ersättningsmodeller som inkluderar olika typer av prestationsbaserade incitament klassificeras ofta som utslag av social kontroll. Incitamenten kan exempelvis utgöras av bonusar för minskad miljöpåverkan och är då avsedda att uppmuntra till förändrade beteenden (Granheimer et al 2022, s. 5-6).

Fas 3: Realisera

Uppföljning

Om avtalsförvaltningens uppföljningsaktiviteter i första hand utformas för att kontrollera resultat i leveranserna kan de ses som kontroll av output. Processkontroll kan innefatta att istället löpande utvärdera hur utföraren agerar under kontraktperioden, exempelvis i produktionsled. Om beställaren däremot överlåter en stor del av uppföljningsaktiviteterna åt utföraren själv tyder detta istället på en förtroendebaserad form av social kontroll (Eriksson och Laan 2007, s. 392). Då uppföljning handlar om att granska och bedöma uppfyllelsen av ställda upphandlingskrav framträder inom momentet liknande analytiska utmaningar som i specifikationsmomentet, det vill säga hur resultat respektive agerande ska bedömas avseende hållbarhetskrav. Den operationella lösningen följer därmed samma logik som i specifikationen. Uppföljning av krav riktade mot detaljer i produktutformning eller tjänsteutförande, exempelvis kontroller av huruvida en viss vårdrelaterad produkt innehåller PVC eller inte, bedöms som utslag av processkontroll. Sker uppföljningen istället genom att mäta någon form av effekter kopplade till hållbarhetsmål, där leverantörens eller utförarens agerande haft en påverkan, kategoriseras det som kontroll av output. Ett hypotetiskt exempel på en sådan effektmätning kan vara analyser av olika former av utsläpp, inom områden där hållbarhetsmål existerar och kan kopplas till de aktuella kraven.

I nästföljande [metodkapitel](#) beskrivs hur bearbetningen av uppsatsens empiriska material präglats av en slags växelverkan mellan analys av data och teoretisk reflektion. Tillvägagångssättet valdes till följd av att det teoretiska ramverket i sin ursprungliga form inte till fullo beskrev hur alla delar av den mångbottnade empirin skulle tolkas avseende kontrollformer. De mest framträdande exemplen på hur operationaliseringen gjordes 'i dialog' med empirin beskrivs i momenten specifikation och uppföljning ovan. En ytterligare aspekt relaterad till den teoretiska analysen av materialet bör här belysas. I Granheimer et als studie undersöks en specifik upphandling, medan uppsatsens perspektiv är bredare och söker svar på studerade upphandlingsverksamheter generellt arbetar med kontroll relaterad till grön kravställning. Ambitionen är att ge en mer översiktlig beskrivning av fenomenet, men det sker ofrånkomligen på bekostnad av viss analytisk precision. För transparens och tydlighet redovisas löpande i resultat- och analyskapitlet i hur hög utsträckning slutsatser baseras på utsagor som sägs beskriva genomgående respektive mer sporadiska företeelser.

5. Metod

Litteraturen om hur offentliga organisationer arbetar med kontroll relaterad till gröna hållbarhetsmål i upphandlingar är begränsad. Genom att undersöka och analysera hur en av Sveriges största politiskt styrda organisationer bedriver sin kontroll syftar uppsatsen till att bidra med nya pusselbitar till kunskapsläget. Inledningsvis beskrivs här övergripande metodologiska utgångspunkter, vilket följs av underrubriker där mer specifika metodrelaterade vägval diskuteras.

Kapitlet om [tidigare forskning](#) visar att klimatpolitisk styrning via offentlig upphandling är en komplex process som involverar aktörer på olika nivåer inom det offentliga, liksom inom det privata näringslivet. Dess utfall påverkas av en mängd, ofta lokalt varierande, faktorer. Och i slutändan har de tjänstepersoner som ytterst ansvarar för genomförandet av upphandlingar ofta stort inflytande över implementeringen av hållbarhetshänsyn. I linje med dessa insikter riktas uppsatsens huvudsakliga fokus mot den 'vardagliga' praktik där upphandlingar genomförs och avtal förvaltas. Genom intervjuer med tjänstepersoner med upphandlings-, hållbarhets- och uppföljningsansvar, på både strategisk och operativ nivå, utforskas hur klimat- och miljörelaterade hänsyn kommer till uttryck, vilka utmaningar man ställs inför och inte minst hur formerna för kontroll ser ut.

Den övergripande forskningsdesignen kan beskrivas som en kvalitativ fallstudie med explorativ ansats. Givet komplexiteten i det studerade fenomenet, och det fokus på enskilda personers uppfattningar och utsagor som krävs för att besvara forskningsfrågorna, är den kvalitativa forskningsmetodens öppenhet för mångbottnad empiri och ambition om att fånga studiesubjektens perspektiv (Alvesson och Skoldberg 2017, s. 17) bäst lämpad i sammanhanget. En väl genomförd fallstudie kan med hjälp av ingående beskrivning och analys förse oss med "ett mycket starkt exempel" (Siggelkow 2007, s. 20) på ett specifikt empiriskt fenomen. Vidare är fallstudien lämplig som forskningsstrategi för att kunna besvara frågor om *hur* ett visst förhållande eller skeende ser ut, då den möjliggör ingående beskrivning och analys av studieobjektet (Yin 2007, s. 23). Strategin stämmer därmed väl överens med hur uppsatsen syftar till att skapa detaljerad empirisk förståelse för en enskild förekomst av det större fenomenet kontroll inom ramarna för grön upphandling.

Det explorativa elementet i forskningsdesignen utgörs framför allt av ett flexibelt förhållningssätt vid insamlingen av data, där insikter och uppslag längs resans gång får stor påverkan på den fortsatta processen. Ansatsen avser möjliggöra en så ingående förståelse av insamlad empiri som möjligt (Alvesson och Sköldberg 2017, s. 84). Detaljerade fallstudier är vanligt förekommande i forskningen om klimatkrav i offentlig upphandling, men sällan med djupintervjuer som huvudsaklig metod (Cheng 2017, s. 782). Även här kan uppsatsen därmed bidra till forskningsfältet med ett ingående och förhoppningsvis nyanserat perspektiv på den praktiska tillämpningen av klimat- och miljörelaterad kravställning och kontroll.

5.1 Val av fall

Uppsatsen är utformad som en fallstudie av hur Region Stockholm utformat sin kontroll av upphandlade utförare, avseende frågor som berör klimat- och miljöaspekter. Två typer av metodologiska urval har därmed behövts göras: Val av övergripande fall samt val av enskilda datakällor inom fallet. Den senare typen diskuteras i nästföljande underavsnitt. Region Stockholm valdes ut som fall genom en form av strategiskt urval, vilket innebär att söka efter det studieobjekt som erbjuder störst möjligheter till detaljerad kunskap om undersökningens intresseområde (Merriam 2009, s. 77). Vad detta innebär beror naturligtvis på syftet med undersökningen. Uppsatsen ämnar undersöka och analysera olika aspekter av en praktik som inte alltid tycks prioriteras inom offentlig sektor; resultat i tidigare studier tyder på att hänsyn riktade mot klimat- och miljörelaterade frågor starkt varierar i omfattning inom svenska upphandlande myndigheter (Bryngemark et al 202, s. 1-2, Hall et al 2015, s. 480-492). Urvalskriterierna utformades därför med målet att maximera intensiteten, det vill säga utifrån teoretiskt grundade förväntningar kring i vilket sammanhang grönt upphandlingsarbete är mest utvecklat och därmed bäst kan studeras (Patton 2015, s. 279).

[Tidigare forskning](#) indikerar att förutsättningarna för att systematiskt arbeta med klimatrelaterade hållbarhetsfrågor i upphandlingar generellt är bättre i stora offentliga organisationer än i små, och att de största regionerna och kommunerna tagit på sig ledartröjan inom grön upphandling överlag (Hall et al 2016, s. 480). Näst efter statsbudgeten hanterar Region Stockholm landets största offentliga budget (Steiner 2022) och spenderar årligen 60-65 miljarder kronor på inköp av varor och tjänster (Region Stockholm u.å.a). Det är dock inte enbart storlekskriteriet som talar för Region Stockholm i valet av fall. Regionen har som uttalat mål att bli Europaledande inom hållbar upphandling (Ibid) och har enligt egna redovisningar också minskat sina utsläpp av växthusgaser med över 50 procent mellan åren

2011 och 2021 (Region Stockholm 2022a, s. 4). Sammantaget pekar dessa faktorer ut regionen som ett fall med potential till tillräcklig intensitet i arbetet med grön upphandling för att uppsatsens frågeställningar ska kunna besvaras.

Inom Region Stockholm är upphandlingsansvaret decentraliserat till nämnder och bolag (Region Stockholm u.å.b). För att studera praktiska aspekter av arbetet behöver undersökningen därmed genomföras på förvaltningsnivå. Då det inom ramarna för uppsatsen bedöms som ogörligt att studera alla upphandlande enheter inom regionen har även här en form av strategiskt urval gjorts. Inledningsvis valdes regionens centrala inköpsverksamhet ut, vilken inkluderar serviceförvaltningens upphandlingsavdelning och regionledningskontorets hållbarhetsavdelning. Målet var att komma så 'högt' som möjligt inom regionens organisation för att kunna fånga in övergripande strategiska perspektiv relaterade till uppsatsens tema. Det andra valet vägledades av intensitetskriterier, där ambitionen var att studera en upphandlingsverksamhet som dels har höga ambitioner avseende grön upphandling, och dels verkar inom inköpsområden med stor potential till utsläppsminskningar. Ett snöbollsurval (Merriam 2009, s. 79), där intervjuade tjänstepersoner inom den centrala upphandlingsverksamheten tillfrågades om vilken verksamhet som bäst uppfyller kriterierna, gjorde då trafikförvaltningens trafikupphandlingar till ett relativt självklart val.

De två upphandlingsverksamheterna behandlas i uppsatsen som skilda analysenheter inom det övergripande fallet. Definitionen av en fallstudies analysenheter ska enligt Yin 2007 (s. 42-43) återspegla undersökningens grundläggande frågeställningar. Uppsatsens forskningsfrågor kretsar kring hur kontroll inom ramarna för grön upphandling bedrivs inom Region Stockholm. Då regionens praktiska upphandlingsverksamhet är decentraliserad till nämndförvaltningar och bolag är det därmed rimligt att behandla de studerade verksamheterna, som utgör upphandlingsfunktionerna i två av förvaltningsgrenarna, som analysenheter. Att inkludera flera analysenheter i en och samma fallstudie rekommenderas när det inte är fallets globala egenskaper som står i fokus för undersökningen (Ibid, s. 64). Att studera Region Stockholms upphandlingsrelaterade kontroll som helhet låter sig av omfångsskäl knappast göras inom ramarna för en uppsats, varför avgränsningen till två upphandlingsverksamheter gjorts. Resultaten kommer därmed av naturliga skäl inte vara generaliserbara till regionens övriga upphandlingsverksamheter.

5.2 Insamling av empiri

Uppsatsens empiriska material är insamlat via semistrukturerade intervjuer.

Transkriberingarna från dessa behandlas som primärdata. För beskrivningar av kontext refereras i resultatredovisningen även till olika former av styrdokument. Data från dessa ligger dock inte till grund för analyserna. Nedan beskrivs hur uppsatsens empiri är insamlad, avseende exempelvis informanturval och intervjumetodik.

Att samla in data via olika former av intervjuer är en av den kvalitativa forskningens mest beprövade metoder (Merriam 2009, s. 87). Skälet är enkelt: Genom intervjun kan det som inte låter sig observeras framträda och göras explicit, exempelvis den intervjuades personliga perspektiv och uppfattningar (Patton 2015, s. 426). Urvalet av informanter bestämdes i huvudsak via snöbollsurval, vilket går ut på att identifiera ett fåtal nyckelpersoner att intervjua och låta dem referera vidare till andra relevanta personer (Merriam 2009, s. 79). Tekniken är lämplig för att identifiera personer som ingår i olika typer av nätverk (Bryman 2018, s. 504), vilket tjänstepersoner involverade i hållbar upphandling kan betecknas som då ansvar och praktik generellt spänner över nivåer och enhetsgränser (Hall 2015, s. 480).

I linje med uppsatsens explorativa ansats genomfördes semistrukturerade intervjuer, med mestadels öppna frågor och ett relativt fritt förhållningssätt till intervjuguiderna. Detta för att vid intervjuerna kunna hålla dörren öppen för nya spår och idéer av relevans för uppsatsens syfte och frågeställningar (Bryman 2018, s. 33). Övergripande strukturerades intervjuerna utifrån Upphandlingsmyndighetens kronologi över upphandlingsprocessen för att täcka de områden som omfattas av det teoretiska ramverket. I övrigt anpassades frågorna i relativt hög grad till informantens roll inom upphandlingsverksamheten, exempelvis handlade intervjuer med tjänstepersoner i chefsposition mer om strategiska frågor än i övriga fall.

Totalt intervjuades tio personer. En av informanterna, 'upphandlare, serviceförvaltningen', intervjuades två gånger. Vid det ena tillfället tillsammans med 'miljöstrateg, regionledningskontoret' och vid det andra enskilt. I övrigt intervjuades alla informanter enskilt vid varsitt tillfälle. Samtliga intervjuer genomfördes digitalt och varade mellan 50-60 minuter. Samtalen spelades in med informanternas medgivande och transkriberades i efterhand. Informanterna garanterades inte full anonymitet då detta bedömdes svåruppnått utan att anonymisera hela fallet, däremot bestämdes gemensamt hur respektive person skulle refereras till i texten. Två av informanterna bad att få granska citat i efterhand, vilket medgavs och i några fall ledde till smärre korrigeringar.

Tabell 3. Intervjuade tjänstepersoner, förvaltning och enhet.

Informant	Förvaltning	Enhet
Chef med inköpsansvar	Regionledningskontoret	Strategiskt inköp
Chef med upphandlingsansvar	Serviceförvaltningen	Upphandlingsavdelningen
Upphandlare	Serviceförvaltningen	Upphandlingsavdelningen
Avtalscontroller	Serviceförvaltningen	Upphandlingsavdelningen
Chef med hållbarhetsansvar	Regionledningskontoret	Hållbarhetsavdelningen
Miljöstrateg	Regionledningskontoret	Hållbarhetsavdelningen
Chef med uppföljningsansvar	Trafikförvaltningen	Trafikavdelningen
Chef med upphandlingsansvar	Trafikförvaltningen	Ledningsstaben
Chef med hållbarhetsansvar	Trafikförvaltningen	Strategisk utveckling
Upphandlare	Trafikförvaltningen	Ledningsstaben

5.3 Analysmetod

Som del av uppsatsens explorativa element transkriberades och analyserades de genomförda intervjuerna kontinuerligt under uppsatsskrivandets gång, snarare än att bearbetas samlat i slutet av forskningsprocessen. Denna typ av rörelse mellan teori och empiri beskrivs ofta som en abduktiv ansats, där det teoretiska ramverket förfinas utifrån insikter som framkommer vid bearbetningen av insamlade data (Alvehus 2019, s. 113). Det teoretiska ramverket preciserar i sin ursprungliga form inte alltid i detalj hur beskrivna arbetssätt kan kategoriseras avseende teorins kontrollmodeller. Tillvägagångssättet bedömdes därför som lämpligt för att kunna analysera den variation i arbetet med grön upphandling som beskrivs i intervjuerna.

Bearbetningen av det empiriska materialet gjordes genom en form av tematisk analys, enligt Bryman (2018, s. 702) en av de vanligaste metoderna i kvalitativ forskning. Grundpelaren i en sådan är att analysen baseras på faktiska utsagor, snarare än att forskaren exempelvis försöker avtäckta mönster i hur information förmedlas (Ibid, s. 527). Denna utgångspunkt genomsyrade också uppsatsens analytiska angreppssätt och är i linje med det beskrivande syftet.

Den övergripande sorteringen av materialet baserades på uppsatsens teoretiska ramverks sekventiella indelning av upphandlingsprocessens olika faser och moment. Detta då resultatredovisning och analys är strukturerad enligt samma kronologi. Därefter genomfördes en initial kodning av utsagorna i intervjuerna. Kodningen utfördes inledningsvis vägled av den upphandlingsspecifika terminologin och begreppen i det teoretiska ramverket. Därefter

adderades koder via ett öppet förhållningssätt, det vill säga med fritt formulerade beskrivningar (Ibid, s. 707), utifrån ytterligare aspekter som framkom i intervjuerna. I takt med att kodmassan byggdes upp kategoriserades kodade utsagor tematiskt med stöd i beskrivningarna av de teoretiska kontrollmodellerna. Exempel på några av de mer omfattande teman som identifierades är 'strategiska övervägningar', 'relationella aspekter' och 'förklarande faktorer'. Mönster och i vissa fall enskilda utsagor från dessa teman ligger till grund för nästföljande [kapitels](#) resultatredovisning och teoretiska analys.

5.4 Metoddiskussion

En uppenbar begränsning vid genomförandet av kvalitativa fallstudier är att resultaten svårligen låter sig generaliseras till en bredare population, i det aktuella fallet exempelvis andra regioner. Detta är heller inte uppsatsens syfte, då målet snarare är att beskriva hur det större fenomenet offentlig upphandling som klimatpolitiskt styrmedel praktiskt kan yttra sig i en specifik verksamhet. Däremot strävar uppsatsen efter att genomföra det Yin (2007, s. 52-53) kallar "analytisk generalisering", det vill säga att relatera resultaten till tidigare forskning med liknande teoretiska utgångspunkter. Den analytiska diskussionen av undersökningens empiriska resultat anknyter därför till existerande kontroll- och upphandlingslitteratur för att utröna vilka eventuella likheter och skillnader med andra fall som kan skönjas i materialet.

En ytterligare utmaning med uppsatsens forskningsdesign är frågan om hur trovärdighet säkerställs, vilket handlar om hur väl teoretiska begrepp samspelar med de praktiska fenomen som studeras (Bryman 2018, s. 466-467). Som en del av uppsatsens explorativa ansats har operationaliseringen av kontrollbegreppen skett 'i dialog' med empirin, och förfinats i takt med att nya insikter genererats vid datainsamlingen. De relativt öppna formerna för intervjuerna har också skapat möjligheter att uppehålla sig längre vid mångbottnade och tvetydiga ämnen och detaljer, för att säkerställa förståelse för de fenomen som beskrivs. Att den teoretiska kontrollmodellen är utformad i enlighet med upphandlingsprocessens olika moment har också underlättat arbetet med att göra avgränsningar och preciseringar.

Undersökningens pålitlighet är måhända det svåraste kvalitetskriteriet att uppnå med vald forskningsdesign. Alla insamlade data är sparade i form av transkriberingar för att möjliggöra källgranskning. Men då empirin utgörs av anonymiserade individers utsagor om erfarenheter och uppfattningar framstår det som troligt att ett annat urval av informanter, vid en replikering av studien, kunnat ge ett delvis annorlunda utfall. Problemet har främst adresserats genom att i intervjuerna till stor del efterfråga det generella och typiska avseende exempelvis arbetssätt

och metoder vid upphandlingar. Frågor om samma aspekter har också ställts till flera informanter för att kunna jämföra svaren. I resultatredovisningen redovisas de fall där empirin baseras på uttalade personliga uppfattningar. Transparens har även eftersträvats i beskrivningar av forskningsmetodologiska avvägningar kopplade till exempelvis förfining av teoretiska begrepp och analys av empiriska resultat.

6. Resultat och analys

I uppsatsen studeras två delar av Region Stockholms upphandlingsverksamhet: De samordnade upphandlingar som hanteras inom den centrala förvaltningen samt trafikförvaltningens upphandlingar av trafikavtal. För att sätta insamlad empiri i kontext följer en översikt av regionens övergripande organisation och styrning inom hållbarhet och upphandling. Därefter ges en översiktlig beskrivning av de studerade verksamheterna, avseende exempelvis upphandlingsområden, organisation och hållbarhetsrelaterad inköpsstyrning. Efter dessa introduktionsavsnitt redovisas och analyseras det empiriska material som med [uppsatsens analysmetod](#) relaterats till det [teoretiska ramverket](#). Slutligen sammanfattas analytiska insikter.

6.1 Regionens övergripande inköps- och hållbarhetsstyrning

Region Stockholm tillämpar en decentraliserad modell för sitt inköpsarbete, där nämnder och bolag som huvudregel genomför och förvaltar sina egna upphandlingar och avtal (Region Stockholm u.å.b). I regionens inköbspolicy (Region Stockholm 2019, s. 10), som reglerar de övergripande principerna för all inköpsverksamhet, uppmanas dock nämnder och bolag att eftersträva samordnade upphandlingar. I dessa fall upphandlas och förvaltas avtalen av regionens centrala upphandlingsavdelning, vilket beskrivs i nästföljande avsnitt. I policyn fastslås också att den övergripande styrningen och analysen inom inköpsområdet åligger regionstyrelsen (Ibid, s. 9).

Den övergripande hållbarhetsstyrningen inom hela organisationen utgår från tre styrdokument. I regionens hållbarhetspolicy beskrivs den politiska viljeinriktningen för allt hållbarhetsarbete, däribland miljö- och klimatfrågor (Region Stockholm 2021a). Dessa bryts ner i prioriterade områden, exempelvis minskad klimatpåverkan och giftfria miljöer, som ska beaktas i alla förvaltningars och bolags verksamhetsplanering och beskrivs i regionens hållbarhetsstrategi (Region Stockholm 2021b). Slutligen detaljeras i regionens riktlinjer för hållbarhet krav på hur verksamheterna ska arbeta inom respektive prioriterat område. I dokumentet fastslås exempelvis att arbetet med att främja giftfria miljöer ska utgå från regionens utfasningslistor för miljö- och hälsoskadliga kemikalier, inom upphandling såväl som andra verksamhetsområden (Region Stockholm 2023). De siffrsatta målen på

hållbarhetsområdet återfinns i regionfullmäktiges budget. Där fastslås bland annat att regionen som helhet ska uppnå netto noll utsläpp av koldioxid senast år 2035. Ett delmål för att nå dit är att utsläppen till 2030 ska halveras jämfört med 2019 (Region Stockholm 2022b, s. 42; Ibid bilaga 2, s. 7). Att inkorporera hållbarhetsmålen i det årliga budgetarbetet är ett delvis nytt tillvägagångssätt, då man tidigare hanterade långsiktiga mål på både övergripande nivå och per förvaltning i ett miljöprogram med flerårig tidshorisont (Region Stockholm 2016).

I en av intervjuerna framförs åsikten att den budgetbaserade målstyrningen leder till minskad tydlighet i vad respektive förvaltning ska bidra med för att uppnå de övergripande målsättningarna. På regionledningskontoret, det vill säga regionstyrelsens förvaltning, pågår dock enligt uppgift arbete med att utforma en koldioxidbudget där klimatmålen ska brytas ner på verksamhetsnivå. Att målsättningarna i nuläget främst är formulerade på övergripande nivå beror enligt en informant på att ambitionsnivån nyligen höjts:

”Om man mäter från 2011 så har vi minskat med 59 procent. Men nu är det nya målet att... Då ska basåret vara 2019 och så ska vi halvera igen, och så ska vi nå att vara klimatneutrala 2035 (...). Så det har ju skärpts under bara de senaste åren och därför är vi inte, vi är inte ikapp i organisationen, med ’vad innebär det just för mig?’. Eftersom vi har så bra historik. Det är ju både bra, men det kan ju också hämma utvecklingen” (Chef med hållbarhetsansvar, regionledningskontoret).

6.1.1 Översikt: Regionens samordnade upphandlingar

Undantaget från regionens decentraliserade modell för inköpsverksamhet gäller upphandlingar som är gemensamma för två eller fler delar av organisationen, exempelvis regionens sjukhus. Dessa samordnas och genomförs av regionens centrala upphandlingsavdelning, som tillhör fastighets- och servicenämndens serviceförvaltning. Avdelningen uppges i nuläget förvalta omkring 1500 ramavtal och upphandlar framför allt inom inköpskategorier som medicinteknisk utrustning, vårdrelaterade förbrukningsmaterial och läkemedel, men även inom andra nämnd- och bolagsövergripande områden som IT och konsulttjänster (Chef med upphandlingsansvar, serviceförvaltningen). En organisatorisk omständighet kring avdelningen, som senare i analysen av kontrollmodeller ska visa sig kunna ha betydelse (se: [Ersättningsmodell i samordnade upphandlingar](#)), är att man inte förfogar över någon egen inköpsbudget:

”Vi är formellt sett inte en inköpscentral, utan vi har ett administrativt förfarande där vi använder kommunallagens möjligheter att vidaredelegera från nämnder till beslutsfattare, så jag tar emot delegationer från alla nämnder och fullmakter från alla bolag. Nämnder och bolag involveras i styrgrupper och sedan fattar jag beslut när det gäller såna här samordnade upphandlingar, och återrapporterar” (Chef med upphandlingsansvar, serviceförvaltningen).

I såväl kravställning som uppföljning av hänsyn riktade mot hållbarhetsfrågor samarbetar serviceförvaltningens upphandlingsavdelning med regionens centrala hållbarhetsavdelning. Den sistnämnda sorterar under regionstyrelsens förvaltning, regionledningskontoret. Hållbarhetsavdelningen har som övergripande uppdrag att inom hela koncernen driva igenom regionfullmäktiges mål på hållbarhetsområdet, och verkar enligt uppgift i en både styrande och stöttande roll i relation till övriga verksamheter:

”Vi är ju regionstyrelsens förvaltning, så vi ska ju säkerställa att de saker som är beslutade blir genomförda. Men vi har ju inga egna verksamheter eller verktyg för det, utan vi gör det ju i dialog” (Chef med hållbarhetsansvar, regionledningskontoret).

Begreppet 'dialog' återkommer i flera intervjuer som beskrivning av samarbetsformerna mellan regionens centrala upphandlingsavdelning och hållbarhetsavdelning. Det formella mandatet att fastställa upphandlingsdokument, innehållande exempelvis krav och kriterier, åligger dock upphandlingsavdelningens chef. Denne har därmed har sista ordet om oenighet skulle uppstå mellan exempelvis hållbarhetsavdelningen och representanter för de verksamheter ett avtal upphandlas för (Chef med upphandlingsansvar, serviceförvaltningen).

6.1.2 Översikt: Regionens trafikupphandlingar

Trafikförvaltningen är trafiknämndens förvaltningsorganisation och ansvarar för kollektivtrafiken i Stockholms län. Utöver den allmänna kollektivtrafiken ingår även exempelvis färdtjänst och sjukresor i uppdraget. Trafikförvaltningen driver ingen trafik i egen regi, utan upphandlar privatägda entreprenörer för all drift. Till formen kan man därmed beskrivas som en renodlad beställarorganisation. Det praktiska upphandlings- och inköpsarbetet utförs av ledningsstabens sektion inköp och upphandling. Utöver att upphandla trafikutövare hanterar enheten även investeringsprojekt, som byggtreprenader för fordonsdepåer och annan infrastruktur. Rent ekonomiskt utgörs dock enhetens största verksamhet av trafikavtal och i dagsläget köps trafik för runt 16 miljarder kronor årligen

(Chef med upphandlingsansvar, trafikförvaltningen). Här bör noteras att den pågående utbyggnaden av Stockholms läns tunnelbana drivs av en separat projektorganisation under trafiknämnden.

Trafikförvaltningens hållbarhetsarbete leds av sektionen hållbar utveckling, som tillhör förvaltningens strategiska avdelning. De övergripande klimat- och miljömässiga frågor man ansvarar för handlar om minskad klimatpåverkan, klimatanpassning och hantering av buller. Avdelningens roll i relation till andra enheter beskrivs inom upphandlingsområdet som styrande, då man leder förstudierna där upphandlingarnas inriktningar fastställs och agerar som kravställare gentemot upphandlingsprojekten. Kraven relaterade till hållbarhet utgår från riktlinjer indelade per upphandlingsområde, som ytterst är fastställda av förvaltningschefen för hela trafikförvaltningen (Chef med hållbarhetsansvar, trafikförvaltningen).

Efter avslutade upphandlingar övergår ansvaret för avtalen till trafikförvaltningens trafikavdelning. I förvaltningsarbetet ingår uppgifter som uppföljning av krav och administration av viten och bonusar. Avslutningsvis bör noteras att insamlad empiri om trafikupphandlingarna berör flera kollektivtrafikslag, men har en klar slagsida mot busstrafik. Detta då området sett till potential för utsläppsminskningar är det mest relevanta för uppsatsens ämne; enligt en av informanterna kan den pågående elektrifieringen av bussflottan (se: [Kravspecifikation i trafikupphandlingar](#)) på egen hand bidra med uppemot hälften av de utsläppsminskningar som regionen totalt ska uppnå till år 2030 (Chef med hållbarhetsansvar, trafikförvaltningen). Detta har därför återspeglats i både intervjuämnen och urval av informanter.

6.2 Resultat och analys av upphandlingsprocessens olika faser

I det följande presenteras de empiriska resultaten gällande hur kontroll relaterad till gröna hållbarhetsaspekter utövas inom regionens samordnade upphandlingar samt upphandlingar av trafikavtal. I enlighet med det teoretiska ramverkets utformning presenteras och analyseras materialet enligt upphandlingsprocessens tre faser. Det bör dock noteras att denna ordningsföljd inte nödvändigtvis överensstämmer med hur upphandlande enheter praktiskt arbetar. Efter de empiriska genomgångarna analyseras resultaten inom varje fas utifrån uppsatsens teoretiska ramverk. I slutet av kapitlet sammanfattas de teoretiska insikterna.

6.2.1 Resultat: Förberedelsefasen

Inom den första fasen av upphandlingsprocessen studeras i uppsatsen endast ett moment, *val av upphandlingsförfarande*, vilket handlar om de överväganden som görs när tillvägagångssättet för en upphandling fastställs. De empiriska resultaten av hur respektive upphandlingsverksamhet arbetar med momentet beskrivs i separata underrubriker. Därefter analyseras och sammanfattas resultaten utifrån det teoretiska ramverket.

Val av upphandlingsförfarande i samordnade upphandlingar

Klimat- och miljömässiga aspekter uppges i regel inte ha någon betydelse för vilken typ av upphandlingsförfarande som används inom serviceförvaltningens upphandlingsverksamhet. Överlag upphandlas de flesta av avdelningens ramavtal via öppet enstegsförfarande, där både kvalificeringskrav riktade mot leverantörerna och produkt- eller tjänstekrav publiceras i samma skede. De huvudsakliga anledningarna som framträder i intervjuerna är att de verksamhetsbehov man upphandlar för är relativt statiska och nyttan av förhandlingsprocesser därmed ses som begränsade:

”Vår värld på serviceförvaltningen handlar ju mycket om att rulla ramavtal. Vi håller inte på med jättemycket, liksom, innovationer. Vi håller inte på med såna typer av upphandlingar, utan vårt uppdrag är att säkerställa att ramavtal för regionens verksamheter finns på plats” (Upphandlare, serviceförvaltningen).

Ett ytterligare skäl är att det öppna förfarandet upplevs som mindre tids- och resurskrävande. Det utbyte med intresserade leverantörer som andra förfaranden inkluderar anses mer effektivt att förlägga till informella dialoger inför upphandlingarna. I intervjuer hänvisas även till begränsningar i vad LOU tillåter givet de objekt som avdelningen vanligtvis upphandlar. Vilket förfarande som används är inte heller något anbudsgivare i regel uppges ha några ambitioner om att påverka.

Val av upphandlingsförfarande i trafikupphandlingar

Trafikupphandlingar genomförs enligt uppgift nästintill undantagslöst via förhandlat förfarande. Efter en inledande kvalificeringsfas tillhandahålls preliminära upphandlingsdokument, som efter inkomna synpunkter från entreprenörerna omarbetas till en slutgiltig version vilken sedan ligger till grund för anbuden. Efter att pris och kvalitetsparametrar utvärderats bjuds därefter i de flesta fall en eller flera entreprenörer in till

förhandlingar, varpå ett tilldelningsbeslut fattas. Valet av förfarande förklaras kopplat till att avtalen som upphandlas generellt löper över långa tidsperioder och innebär omfattande åtaganden, varför man på olika vis vill kunna ”provtrycka” entreprenörerna under upphandlingsprocessen (Chef med upphandlingsansvar, trafikförvaltningen). Även om hållbarhetsfrågor överlag förklaras ges stor vikt vid upphandlingarna ses de inte som avgörande för valet av förfarande i sig, och uppges sällan spela någon framträdande roll i samband med förhandlingarna.

6.2.2 Analys av förberedelsefasen

Att genomföra upphandlingar via öppet förfarande kategoriseras i den teoretiska kontrollmodellen med kontroll av output, då det förknippas med ett kortsiktigt prispokus. Då upphandlingsformen tydligt dominerar inom de samordnade upphandlingarna kan det tyckas givet att momentet för dessa ska anses som präglas av output-kontroll. Att valmöjligheterna uppges vara begränsade av lagstiftningen bör dock noteras i sammanhanget, då en annorlunda reglering hypotetiskt kunnat ge ett annat utfall. Inom trafikupphandlingarna framträder en helt annan bild. Där genomförs upphandlingarna i flera steg och inkluderar förhandlingar med kvalificerade anbudsgivare för att kunna utforma avtal som reglerar långsiktiga relationer och åtaganden. Tillvägagångssättets långsiktiga perspektiv förknippas i teorin med både processorienterad och social kontroll, då förhandlingar med ett fåtal anbudsgivare anses ge uttryck för en ambition om att etablera tätare band mellan uppdragsgivaren och utföraren än det öppna förfarandet möjliggör. Då det i intervjuerna framkom att hänsyn riktade mot klimat- och miljöfrågor varken påverkar val av förfarande eller brukar utgöra grund för förhandlingarna fördjupas här inte analysen av momentet ytterligare.

6.2.3 Resultat: Genomförandefasen

Inom fas två av upphandlingsprocessen studeras i uppsatsen tre moment. I *specifikationen* fastställs upphandlingsdokumenten, vilket inkluderar de olika typer av krav som ställs. *Anbudsutvärderingen* går ut på att pröva inkomna anbud mot varandra utifrån en fastslagen utvärderingsgrund. Utformningen av *ersättningsmodell* avgör hur upphandlad leverantör/entreprenör ersätts för sina varor eller tjänster. I följande underrubriker beskrivs de empiriska resultaten av hur respektive upphandlingsverksamhet arbetar inom genomförandefasen. Då fasen utgör merparten av kapitlets innehåll analyseras momenten

enskilt utifrån det teoretiska ramverket, och de viktigaste insikterna för hela fasen summeras i slutet.

Kravspecifikation i samordnade upphandlingar

Kravställningsarbetet inom de samordnade upphandlingarna leds av ansvarig upphandlare på serviceförvaltningens upphandlingsavdelning. Tjänstepersoner från regionledningskontorets hållbarhetsavdelning deltar enligt uppgift i stort sett alltid i arbetet med att utforma krav och kravnivåer, om än i varierande utsträckning beroende på arbetsbelastning och inköpsområde. Avledningen prioriterar upphandlingarna utifrån dels identifierade hållbarhetsrisker och dels möjligheter till påverkan via kravställningen, vilket styr graden av deltagande i kravställningen:

”Om man upphandlar konsulter eller liknande, det behöver inte vi hålla någon koll på. Men när det är saker som påverkar miljön eller vi ser att ’här har marknaden utvecklats, här kan vi ändra någonting’, då är vi med väldigt mycket mer engagerat från början och liksom jobbar hela vägen” (Miljöstrateg, regionledningskontoret).

Alla hållbarhetsrelaterade krav och eventuella tilldelningskriterier och avtalsvillkor samlas i en för varje upphandling unik hållbarhetsbilaga, som inför upphandlingen ofta skickas till potentiella anbudsgivare på remiss. De initiala kravnivåerna sätts enligt uppgift ofta högt för att ”testköra marknaden” (Upphandlare, serviceförvaltningen) och kan justeras ner, exempelvis avseende mängden obligatoriska krav, om remissvaren från potentiella leverantörer indikerar att kraven blir alltför svåra att möta. I intervjuerna framförs också att de hållbarhetsområden man fokuserar kravställningen mot varierar beroende på upphandlingsobjekten, men även regionens politiska mål och prioriteringar. Exempelvis uppges politiska mål om kravmärkning av livsmedel och utsläppsminskningar i transportled ha fått stort genomslag i kravställningsarbetet. Som beskrivet i [avsnitt 6.1](#) prioriterar regionfullmäktige i nu gällande budget genomgripande minskningar av koldioxidutsläpp. Det klimat- och miljömässiga hållbarhetsområde som intervjuade tjänstepersoner refererar mest till är dock ämnesinnehåll i vårdrelaterade produkter, då regionens samordnade upphandlingar till stor del berör inköpskategorier som läkemedel, sjukvårdsinstrument och vårdrelaterade förbrukningsvaror. Uppdraget för hållbarhetsarbetet på området handlar i hög utsträckning om att undvika eller stegvis fasa ut miljö- och hälsoskadliga ämnen ur de upphandlade produktsortiment som regionens sjukvårdsverksamhet avropar från.

I upphandlingsdokumenten som formuleras inom specifikationsmomentet kan krav och kriterier användas på olika sätt, både avseende hållbarhetsaspekter och generellt. Hur gröna hållbarhetsfrågor hanteras i de samordnade upphandlingarnas specifikationer refereras nedan i rubrikform.

Kvalificeringskrav

Upphandlingskrav riktade mot leverantörers förmågor berör enligt vad som framkommer i intervjuerna i regel inte hållbarhetsaspekter. En anledning som nämns är att krav på exempelvis en ISO-certifiering avseende miljöledningsarbete medför verifieringsproblem då man är juridiskt bunden att även godta likvärdiga alternativ:

”Det kan bli problem om det (alternativa ledningssystemet) saknar ett eller flera områden som täcks av ISO-standarden... Är det då likvärdigt eller ska vi förkasta anbudet? Bedömning av likvärdighet kan ifrågasättas och överprövas, så det är viktigt att man har god kunskap i standarder för att kunna genomföra bedömningen. I och med att bedömningen kan vara svår och att kravet riskerar att utesluta mindre aktörer på marknaden ställer jag sällan krav på certifieringar” (Upphandlare, serviceförvaltningen).

De fall där kvalificeringskrav kopplas till hållbarhetsfrågor är när upphandlingarna riktas mot objekt som bedömts vara förknippade med hög risk avseende olika former av hållbarhet. För sådana produktkategorier finns ett regiongemensamt samarbete för kravställning och uppföljning, samordnat av ett nationellt kansli inhytt hos regionledningskontorets hållbarhetsavdelning. Ett extra fokus riktas i dessa upphandlingar mot frågor som leveranskedjor, förhållanden i produktionsled och leverantörers interna processer. Exempel på riskområden är IT och handskar i vården. Här ställs ofta kvalificeringskrav på att leverantörer ska kunna uppvisa ett systematiskt arbete för att motverka risker, exempelvis avseende barnarbete och lokal miljölagstiftning, inom sina leveranskedjor.

Obligatoriska krav

I intervjuerna framkommer att gröna hållbarhetsaspekter framför allt hanteras i form av obligatoriska krav, eller skullkrav, riktade mot den aktuella produkten eller tjänsten som upphandlas samordnat. Exempel som nämns på ofta förekommande krav är att produkter inte får innehålla vissa ämnesgrupper, som PVC och PFAS, och att transporter måste utföras med en viss typ av fordon. Avdelningens upphandlingar förklaras generellt ha en hög grad av

detaljstyrning i kravställningen. Den främsta anledningen är att de behov som upphandlade produkter ska möta i regel är väldigt specifika:

”Vi ska ha en operationsrock. Den ska finnas i fem storlekar och den ska kunna då stängas och öppnas på rätt sätt så den fortsätter att vara steril, och muddarna får inte sitta för hårt, och de måste vara tillräckligt långa och så där. (...) Det är ju inte så att vi säger att ’vi ska ha något som operationspersonalen kan ha på sig när de opererar, kom in med en specifikation’. Utan vi talar om vad det är vi ska ha och vilka egenskaper det ska ha. Väldigt precist då” (Avtalscontroller, serviceförvaltningen).

Att arbeta med funktionsorienterade klimat- och miljörelaterade krav, där leverantörer ges mer frihet i hur målen ska uppnås, beskrivs som svårt av flera anledningar. Relaterat till citatet ovan anses det nödvändigt att detaljstyra utformningen av produkter för att avropande enheter, exempelvis vårdavdelningar på regionens sjukhus, ska avropa från ramavtalen snarare än att genomföra direktupphandlingar. En annan problematik handlar om uppföljning, då krav på exempelvis allmänna utsläppsminskningar i produktionsled upplevs som svåra att kontrollera under avtalsperioden.

I flera intervjuer framgår dock att frågan om detaljeringsgrad i kravställningen, generellt och på hållbarhetsområdet, är levande inom den centraliserade delen av regionens upphandlingsverksamhet. Informanter med operativa roller i upphandlingsarbetet upplever bland annat att det från både leverantörssidan och politiskt håll finns en efterfrågan på mer funktionsinriktad kravställning, men att man av ovan givna skälen ofta har svårt att implementera det i upphandlingarna. En av informanterna i chefsposition indikerar också att kravställningsarbetet i framtiden kan utvecklas i en mer funktionsorienterad riktning:

”Vi handlar oftare upp med mer traditionell kravställning snarare än funktionsinriktad. Det är ju också en effekt av att vi under pandemin fick en ganska stor upphandlingsskuld. Precis som det uppstod en vårdskuld så hade vi en ganska stor upphandlingsskuld, vilket betyder att det inte har funnits så mycket tid till nytänkande” (Chef med upphandlingsansvar, serviceförvaltningen).

Att upphandla på andra sätt än via höggradigt detaljerad kravställning förknippas genomgående av informanterna med innovationsupphandlingar, där nya typer av verksamhetsbehov ska mötas och utbudet på marknaden inte matchar efterfrågan. Att upphandla innovationsinriktat hör i dagsläget inte till vanligheterna inom serviceförvaltningen. Flera informanter menar dock att det cirkularitetsfokus som nu växer

fram inom upphandlingsområdet sannolikt kommer innebära förändrade arbetssätt framöver. Som exempel nämns i flera intervjuer regionens pågående pilotprojekt kring cirkulära flöden för handskar och förkläden inom vården, där de istället för att hanteras som avfall efter användning på olika sätt ska kunna återvinnas eller återanvändas. Att den här typen av projekt blir vanligare uppges sannolikt innebära även en förändrad form av grön kravställning:

”Det blir kanske inte dom här traditionella miljökraven, därför att du riggar om hela upphandlingen. Du riggar om hela affärsmodellen när du ska upphandla, och vi ska så att säga vara cirkulära 2035 och det är inte så lång tid kvar” (Chef med inköpsansvar, regionledningskontoret).

Cirkularitetsprojekten som refereras till ovan befinner sig dock vid tiden för intervjuerna ännu på pilotstadium, varför informanterna poängterar att beslut om förfaranden och krav ännu inte är fattade.

Tilldelningskriterier

De samordnade upphandlingarna innehåller enligt informanterna relativt ofta tilldelningskriterier, eller kvalitetsparametrar, vilka ibland är relaterade till gröna hållbarhetsfrågor. Uppfyllandegraden av dessa ger utslag i anbudsutvärderingen, där de viktas mot det pris som erbjuds. Huruvida en miljö- eller klimataspekt formuleras som ett obligatoriskt krav eller ett tilldelningskriterium beskrivs som ett avvägande kopplat till den information om marknadsutbud som samlas in i dialogen med utförare inför upphandlingen, exempelvis via remisser. En påverkande faktor som nämns är att LOU inte tillåter obligatoriska krav som bara en marknadsaktör kan leva upp till. Avvägningen kan även handla om att balansera de ofta högre priser som nya och mer miljövänliga produkter har, där anbud innehållande sådana produkter via tilldelningskriterier ges fördelar i utvärderingen. Tillvägagångssättet beskrivs i en av intervjuerna som ett sätt att på längre sikt påverka marknadsaktörer i önskad riktning:

”Även om vi vet att en viss marknad är omogen vad gäller hållbarhet kan vi välja att skicka signaler till marknaden genom att sätta in ett utvärderingskriterium som, om någon uppfyller det, ger en viss fördel. Och där har vi över tid kunnat se att vi hjälper marknaden att utvecklas mot ännu mer hållbara produkter och tjänster” (Chef med upphandlingsansvar, serviceförvaltningen).

Tilldelningskriterier relaterade till gröna hållbarhetsfrågor riktas i regel mot samma områden som de obligatoriska kraven, för produkter mot ämnes- eller kemikalieinnehåll och för transporter mot fordonstyp eller drivmedel. Undantaget är framför allt vid upphandlingar inom de prioriterade riskområdena för hållbarhetsfrågor där man ofta riktar tilldelningskriterier mot aspekter som berör hållbarhet i leveranskedjor. Kriterierna utformas då för att premiera leverantörer som kan uppvisa strukturerade arbetssätt för att motverka risker kopplade till exempelvis miljöbrott och mänskliga rättigheter i sina leveranskedjor.

Särskilda kontraktsvillkor

Avtalskrav kan även formuleras i form av villkor som inte behöver vara uppfyllda för att få lämna anbud, men måste uppfyllas under avtalsperioden. Krav kopplade till arbetet med hållbarhet i leveranskedjor är vanligt förekommande också som kontraktsvillkor i de samordnade upphandlingarna. En annan typ av processrelaterade krav som enligt informanterna ofta används som kontraktsvillkor riktas mot leverantörernas generella miljöarbete. Det kan exempelvis handla om att kunna uppvisa en antagen miljöpolicy, ett strukturerat arbetssätt för att identifiera och motverka miljörelaterade risker och dokumentation över hur miljöarbetet följs upp.

[Kravspecifikation i trafikupphandlingar](#)

Varje trafikupphandling föregås i regel av en förstudie där inriktningen för upphandlingen fastställs, vilket inkluderar den övergripande kravställningen. Arbetet med att utforma krav pågår därmed åtminstone delvis parallellt med förstudien. Efter att den föreslagna affärsinriktningen godkänts i trafiknämnden inleds den formella upphandlingsprocessen, där arbetet med att detaljera kraven i en preliminär upphandlingsdokumentation tar vid. I intervjuerna framkommer att upphandlingens hållbarhetskrav vid det här laget redan är färdiga i högre grad än övrig kravställning:

”Hållbar utveckling, de brukar jobba väldigt mycket så att... När upphandlingen väl ska köra igång, ja då är de klara med sin kravställning för de jobbar liksom lite kontinuerligt med det. Medan det på andra håll här i huset, då börjar arbetet med kravställningen när upphandlingen kör igång liksom” (Chef med upphandlingsansvar, trafikförvaltningen)

Detta förklaras bero på att kraven relaterade till hållbarhet är generiskt formulerade utifrån upphandlingsområde och därmed fastställda på förhand, exempelvis i miljöbilagor utformade för trafikavtal. I de enskilda upphandlingarna justeras framför allt detaljer utifrån det aktuella

avtalets förutsättningar. De klimat- och miljörelaterade kraven på trafikområdet spänner över en mängd olika områden relaterade till själva utförandet av uppdraget, som drivmedel och el, fordonsunderhåll, energiförbrukning i fastigheter (exempelvis fordonsdepåer) och avfallshantering. De riktas även mot entreprenörernas interna arbete avseende exempelvis miljöledningssystem, medarbetarutbildningar, arbetsprocesser för utfasning av miljöfarliga kemikalier och egenkontroller av miljöpåverkan. Inom busstrafiken, som tidigare beskrivet är det område där majoriteten av regionens utsläpp av växthusgaser sker, beskrivs i intervjuerna de största gröna hållbarhetsfrågorna handla om elektrifiering av bussflottan samt generella energieffektiviseringar. I det följande ges exempel på de olika typer av krav som förekommer i trafikupphandlingars specifikationer.

Kvalificeringskrav

I likhet med de samordnade upphandlingarna uppges de inledande kvalificeringskraven, som riktas mot entreprenörers förmåga och kapacitet i olika bemärkelser, sällan beröra klimat- och miljömässiga aspekter. Snarare behandlar de områden som utförarens tekniska kapacitet och finansiella ställning.

Obligatoriska krav och kontraktsvillkor

Uppdelningen av hållbarhetskrav i obligatoriska skallkrav och kontraktsvillkor förefaller i trafikupphandlingars fall vara mindre relevant, då kraven generellt inte behöver vara uppfyllda när anbuden lämnas in. I regel förses de istället med individuella tidsangivelser för uppfyllelse, exempelvis tre månader innan eller sex månader efter trafikstart. Som beskrivet ovan är 'kravmassan' på hållbarhetsområdet mycket omfattande inom trafikupphandlingarna och kan av utrymmesskäl inte beskrivas i detalj här. Av vad som framgår i intervjuerna är dock en gemensam nämnare för kraven att de överlag präglas av en hög detaljeringsgrad. I krav riktade mot utförandet av tjänsten specificeras exempelvis vilken miljöklass som fordon ska ha, att rengöringsmedel ska ha specifika miljöklassificeringar och att elen som förbrukas i fastigheter (till exempel stationer) ska komma från 100 procent förnybara energikällor. Vad gäller utförarens interna processer krävs exempelvis implementerat miljöledningssystem enligt en viss ISO-standard eller motsvarande, och i utfasningen av miljöfarliga kemikalier detaljeras vilken typ av aktiviteter utföraren ska utföra.

Vad gäller de områden som i intervjuerna pekas ut som mest prioriterade på hållbarhetsområdet, elektrifiering av bussflottan och energieffektivisering, finns ett par

aspekter som nyanserar bilden av kravställningens detaljstyrning. Informanterna förklarar att i aktuella upphandlingar av busstrafik krävs i regel att en viss andel av trafiken ska utföras med depåladdade elfordon, vilket härrör ur den gällande politiska målsättningen om att elektrifiera hela bussflottan till år 2035. Tidigare har det dock förekommit att man snarare krävt fossilfrihet i driften, vilket gett entreprenörerna frihet att själva välja fordonstyper som uppnår målsättningen. Avseende energieffektiviseringar, vilket innefattar både fastigheter och fordon, formuleras kraven utifrån en procentsats som ska vara uppnådd vid ett visst datum. Arbetet ska utgå från en energiledningsplan framtagen av trafikförvaltningen, men innebär en viss frihet i utformningen av hur energiförbrukningen ska minskas. Planering och analys på området uppges även präglad av samarbete mellan beställare och entreprenör:

”Det kan ju handla om att man behöver göra ruttoptimeringar till exempel. Men vi samverkar med operatörerna, så att det är ju ingenting som vi gör på egen kammare och sen talar om för vår operatör att ’gör så här’, utan vi tillsammans kommer ju fram till åtgärder som är lämpliga” (Chef med hållbarhetsansvar, trafikförvaltningen)

Tilldelningskriterier

Användandet av tilldelningskriterier i trafikupphandlingarna uppges variera, mycket beroende på trafikslag. En vanligt förekommande modell är att anbudsgivare presenterar kvalitetsredogörelser, det vill säga beskrivningar av hur de ämnar uppfylla upphandlingens krav och mål. Lösningarna som redogörs för, på hållbarhetsområdet exempelvis hur man ska tillgodose kraven på andel eldrivna bussar eller andel fossilfritt bränsle i sjötrafiken, bedöms och poängsätts sedan i anbudsutvärderingen. I intervjuerna ges i övrigt endast ett specifikt exempel på när klimatrelaterade hållbarhetsaspekter använts explicit för att ge ett mervärde i utvärderingen. Det gällde en nyligen genomförd bussupphandling där entreprenörer som kunde erbjuda en högre andel eldrivna fordon än minimikravet premierades. Enligt informanterna hör dock liknande modeller till ovanligheterna.

[Analys: Kontroll inom momentet specifikation](#)

Klimat- och miljörelaterade hänsyn hanteras i de samordnade upphandlingarna på olika sätt och i varierande omfattning: De kan inkorporeras i kvalificeringskrav riktade mot leverantörernas arbetssätt, formuleras som obligatoriska krav på produkter eller tjänster, användas som ”marknadssignaler” i form av tilldelningskriterier samt uttryckas som villkor vilka ska uppfyllas under avtalets löptid. På trafikförvaltningen framstår den gröna

hållbarhetskravställningen som mer enhetlig från upphandling till upphandling, då kraven i huvudsak är fastställa på förhand utifrån trafiktyp (exempelvis buss, spårtrafik och sjötrafik). Bilden som framträder är även att den gröna kravmassan är betydligt mer omfattande i trafikupphandlingarna, vilket förmodligen har sin förklaring i avtalens omfång och komplexitet.

Den gemensamma nämnaren som framträder i intervjumaterialet är att klimat- och miljökraven i regel präglas av en hög detaljeringsgrad. Oavsett om de riktas mot leverantörers/entreprenörers processer, avseende exempelvis internt miljöarbete, eller mot produkter och tjänster så uttrycks genom kraven tydliga förväntningar på agerande och utformning av upphandlade varor eller tjänster. I regel erbjuds leverantörer och entreprenörer därmed relativt liten handlingsfrihet gällande uppfyllandet av upphandlingarnas målsättningar, vilka kommer till uttryck i kravställningen.

Vilken av de tre kontrollmodellerna som bäst beskriver hur gröna hållbarhetsfrågor hanteras inom specifikationsmomentet avgörs främst av vad kravställningen primärt riktas mot. De olika formerna av krav på leverantörers och entreprenörers interna hållbarhetsprocesser handlar som refererat i regel om hur man arbetar med klimat- och miljöfrågor, exempelvis avseende certifieringar och miljöledningssystem, snarare än att specificera vilka hållbarhetsmässiga resultat som ska uppnås med arbetet. På liknande vis kretsar produkt- och tjänstekraven oftast kring detaljer i utförande och produktion, som kemikalieinnehåll och fordonstyper, istället för att exempelvis ange vilka miljöförbättringar eller hur stora utsläppsminskningar som ska uppnås. Den huvudsakliga delen av den gröna kravställningen kan därmed sägas vara processororienterad.

Som beskrivet finns dock inom trafikupphandlingarna kravområden som åtminstone delvis komplicerar bedömningen. Kraven på energieffektiviseringar i fordon och fastigheter, beskrivet som ett prioriterat hållbarhetsområde, bär åtminstone delvis output-kontrollens prägel då de lämnar visst utrymme för upphandlade entreprenörer att avgöra hur målsättningarna ska uppnås. Även den tidigare kravställningen kring fossilfrihet i bussdriften, där entreprenörer kunde välja mellan olika fordons- eller bränsletyper så länge målet uppnåddes, passar väl in i modellen output-kontroll. Detta exempel är svårbedömt i sammanhanget då det inte rör aktuella förhållanden, men bör ändå uppmärksammas då det nyanserar den sammantagna bilden. Av social kontroll, som i momentet kan uttryckas genom en behovsorienterad kravställning och ett gemensamt utformande av kraven, syns få spår i det insamlade materialet. Krav uppges förvisso ofta justeras efter inspel från marknadsaktörer,

men i dessa fall är de övergripande målsättningarna i regel redan fastställda, och dialogen handlar primärt om att matcha kravnivåer med utbud snarare än att utifrån identifierade behov förutsättningslöst samverka för att hitta möjliga lösningar.

Anbudsutvärdering i samordnade upphandlingar

Det andra momentet i genomförandefasen handlar om hur inkomna anbud utvärderas sinsemellan. Intervjuade tjänstepersoner uppger att pris är den vanligaste utvärderingsgrunden i de samordnade upphandlingarna, vilket innebär att anbuden enbart utvärderas utifrån det pris som leverantörerna erbjudit för sina produkter eller tjänster. Som beskrivet ovan används dock i vissa fall tilldelningskriterier kopplade till hållbarhet, framför allt vid upphandlingar inom prioriterade riskområden som IT och sjukvårdinstrument. De kan som tidigare refererat handla om hur leverantörer arbetar för att säkerställa efterlevnad av miljöskyddslagstiftning i sina leveranskedjor. I intervjuerna framkommer att som tumregel ställs tilldelningskriterier kopplade till hållbarhetsaspekter till ett värde av 30 procent av varan eller tjänstens värde i upphandlingar inom riskområden. Det förekommer även att klimat- och miljörelaterade kriterier är utformade för att premiera anbudsgivare vars produkter uppfyller specifika önskemål, exempelvis att vara fria från PVC, vilket då renderar i ett prisavdrag. Ett annat exempel är att vid upphandling av transporttjänster ge prisavdrag för utsläppsnåla fordon. Hur stor andel av produktens eller tjänstens värde som sådana kriterier ställs till varierar, men beskrivs som generellt sett lägre än inom riskområdena.

Anbudsutvärdering i trafikupphandlingar

Som beskrivet utvärderas trafikupphandlingar oftast genom en viktning mellan pris och uppfyllandet av olika tilldelningskriterier, eller kvalitetsparametrar. Dessa handlar enligt uppgift vanligtvis om att anbudsgivarna ska beskriva sina lösningar för hur avtalets övergripande mål, exempelvis pålitlighet i trafikutförandet, ska uppnås. Det förekommer att gröna hållbarhetsfrågor berörs i samband med anbudsutvärderingen, då vanligtvis i form av kvalitetsredogörelser som beskriver hur hållbarhetsrelaterade mål ska uppnås under avtalet. Enligt en av informanterna kan det tidigare ha förekommit att man via tilldelningskriterier premierat entreprenörer som kunnat uppvisa olika typer av erfarenheter och beprövade kunskaper på hållbarhetsområdet, men att man nu ser det som överflödigt då anbudsgivare i regel är väl utvecklade avseende exempelvis internt miljöarbete.

Analys: Kontroll inom momentet anbudsutvärdering

Att utvärdera anbud baserat på utvärderingsgrunden pris förknippas i den teoretiska kontrollmodellen med output-kontrollens kortsiktiga marknadslogik, då man inte använder sig av möjligheterna som tilldelningskriterier erbjuder för att utöva inflytande över leverantörers arbetssätt och processer. Då majoriteten av de samordnade upphandlingarna uppges utvärderas utifrån enbart pris har momentet där en stark prägel av output-kontroll. Detta är dock inte hela bilden, då det framförs vara relativt vanligt att istället använda sig av utvärderingsmodeller där pris viktas mot kvalitet, vilket definieras via tilldelningskriterier eller kvalitetsparametrar. Detta förknippas i den teoretiska kontrollmodellen med både processororienterad och social kontroll. I det första fallet är parametrarna hierarkiskt utformade och riktade mot förmågor kopplade till exempelvis dokumenterad erfarenhet och kompetens. Parametrar som kan klassificeras som social kontroll är mer förtroendebaserade och kan handla om mjukare värden som samarbetsförmåga och delade värderingar.

De samordnade upphandlingarnas tilldelningskriterier rörande hållbara leveranskedjor handlar främst om att leverantörer förbinder sig att säkerställa efterlevnad av regelverk i olika former, och att kunna uppvisa hur detta genomförs och dokumenteras. Detta framstår som närmare besläktat med den hierarkiskt betonade ordergivning som utmärker processororienterad kontroll. Hur den teoretiska kategoriseringen av tilldelningskriterier riktade mot klimat- och miljöaspekter i produkter ska göras berörs inte explicit i kontrollmodellen. Det förefaller dock rimligt att tolka även dessa som utslag av processkontroll, då de som beskrivet i specifikationsmomentet riktas mot specifika detaljer i utförande och produktion och därmed svårligen kan ses som förtroendebaserade.

Vad gäller trafikupphandlingarna inkluderar som beskrivet majoriteten av alla anbudsutvärderingar tilldelningskriterier. Dessa parametrar handlar i regel om entreprenörernas förmåga att uppfylla upphandlingarnas övergripande målsättningar, vilket framstår som rimligt att förknippa med processkontrollens fokus på områden som erfarenhet och kompetens. Kriterierna uppges emellanåt, men långt ifrån alltid, beröra hållbarhetsrelaterade aspekter som hur krav på andel elfordon i bussavtal ska uppnås.

Sammanfattningsvis finns inom momentet tydliga inslag av såväl output- som processkontroll. I de samordnade upphandlingarna är den förstnämnda formen vanligast då prisbaserad anbudsutvärdering är mest frekvent förekommande, och i trafikupphandlingarna utövas nästintill undantagslöst processkontroll. I de fall gröna hållbarhetshänsyn via tilldelningskriterier vägs in i utvärderingen präglas momentet inom båda

upphandlingsverksamheterna av processkontroll. Att majoriteten av båda verksamheternas anbudsutvärderingar sker utan hänsyn till gröna hållbarhetsfrågor bör dock noteras i fasens teoretiska sammanfattning.

Ersättningsmodell i samordnade upphandlingar

Det sista momentet inom genomförandefasen handlar om hur upphandlade leverantörer ersätts för levererade varor eller tjänster. Vid intervjuerna framkommer att för de samordnade upphandlingarna används i princip uteslutande modellen fast pris. Skälen som nämns är relaterade till organisatoriska omständigheter. Serviceförvaltningens upphandlingsavdelnings uppdrag är att samordna upphandlingar för regionens verksamheter, exempelvis sjukhusen, vars olika vårdenheter sedan utifrån sina specifika verksamhetsbehov avropar från de upphandlade ramavtalen. Upphandlingsavdelningen har därmed ingen egen inköpsbudget varifrån exempelvis incitamentbaserad bonus kan utbetalas:

”Har man det organiserat som i Region Skåne till exempel, där allt är liksom en aktör, där är det kanske lättare att ha sådana typer av system. Men för oss när vi sitter med 20 avropande myndigheter, OK om någon har uppfyllt någonting, då ska vi avkräva pengar från 20 stycken för att betala till den här leverantören? Det blir väldigt komplext liksom” (Upphandlare, serviceförvaltningen).

Tjänstepersonerna som genomför de samordnade upphandlingarna upplever sig därmed sakna möjligheter att utforma incitamentbaserade ersättningsmodeller i dagsläget, vare sig de skulle baseras på hållbarhetsaspekter eller andra parametrar.

Ersättningsmodell i trafikupphandlingar

Den huvudsakliga ersättningen till entreprenörer upphandlade för att utföra regionens busstrafik baseras på antal körda kilometer och i vissa fall även antal timmar som personalen arbetat. I äldre avtal har ersättningarna i varierande grad även baserats på antal betalande påstigande (”blippar”), men då den modellen bland annat visade sig problematisk under coronapandemins kraftigt minskande resande är den enligt informanterna på väg att fasas ut. I ersättningsmodellerna ingår genomgående även prestationsbaserade incitament, exempelvis bonusar baserade på uppmätt punktlighet och kundnöjdhet. Däremot förekommer enligt informanterna sällan bonusar kopplade till klimat- och miljöfrågor i trafikavtalen. Ett undantag som beskrivs är kopplat till krav på implementerat miljöledningssystem, där

entreprenörer i vissa fall kan erhålla en bonus om kravet uppfylls inom en viss tid. Varför man inte i högre utsträckning nyttjar bonusar för att främja grön hållbarhet kunde ingen av informanterna svara på, men i en av intervjuerna gavs en generell beskrivning av potentiella svårigheter med att implementera en sådan modell:

”Det är ju inte heller bra att ha för stor del av liksom ersättningen till trafikutövaren på bonus och vite. För är det så att de kanske inte levererar som de har tänkt, så får de ju inte lika mycket pengar och då kan det i förlängningen också göra att det blir en annan problematik, att de kanske inte kan prestera på bra nivå. Så man ska nog också vara lite försiktig där så” (Upphandlare, trafikförvaltningen).

I citatet beskrivs risken för felkalkyler från entreprenörernas sida, där man budgeterar för att full bonus ska betalas ut. Om målen sedan inte nås, och bonusutbetalningen uteblir, kan det ge försämrade möjligheter att nå upp till de obligatoriska kraven på utförandet av grunduppdraget.

Analys: Kontroll inom momentet ersättningsmodell

Ersättningsmodeller baserade på fast pris förknippas i den teoretiska kontrollmodellen med output-kontroll, då de anses ge uttryck för ett marknadsbaserat perspektiv där kostnaderna står i fokus snarare än långsiktig påverkan. Då denna typ av ersättningsmodell är gängse inom de samordnade upphandlingarna kan kontrollstrategin där inte gärna kategoriseras som annat än output-orienterad. Det bör dock noteras att informanterna upplever sig vara bundna till fast pris-modellen av organisatoriska omständigheter, vilket innebär att output-kontrollens teoretiska utgångspunkter inte med säkerhet överensstämmer med upphandlingsavdelningens motiv till val av ersättningsmodell.

Att leverantörer eller entreprenörer ersätts i proportion till de resurser man använder för att utföra uppdraget, exempelvis via betalning per arbetad timme, sammankopplas i det teoretiska ramverket med processkontrollens hierarkiska förhållande mellan beställare och utförare. Denna typ av modell är gängse inom trafikupphandlingarna och kan som beskrivet utgöras av en kombination av ersättningar för kilometer, timmar och betalande resenärer. Övergripande kan tillvägagångssättet därmed klassificeras som processorienterat. Hållbarhetsaspekter utgör dock inte grund för ersättningsnivåerna. En viss del av ersättningen i trafikavtalen är även incitamentbaserad och syftar till att påverka leveransen under avtalsperioden, vilket enligt

teoriramverket kan beskrivas som uttryck för social kontroll. Men i huvudsak är inte heller dessa bonussystem baserade på uppfyllandet av hållbarhetsmål.

Sammanfattningsvis kan därmed starka inslag av alla tre kontrollmodeller skönjas i utformningen av ersättningsmodeller, om än på helt olika sätt inom de båda upphandlingsverksamheterna. Vidare framstår momentet genomgående som den del av genomförandefasen där hållbarhetsaspekter ges minst utrymme i upphandlingsprocessen.

6.2.4 Sammanfattning: Kontroll inom genomförandefasen

Analyserna av genomförandefasens tre moment pekar delvis i olika riktningar avseende vilka kontrollformer aktiviteterna ger uttryck för. I specifikationsmomentet, där upphandlingens krav, villkor och kriterier fastställs, är den dominerande kontrollformen processororienterad. De gröna hållbarhetskraven, i vid bemärkelse, specificerar i regel inte vilka övergripande mål som ska uppnås avseende exempelvis utsläppsminskningar eller minskad miljöpåverkan utan riktas oftast mot detaljer i arbetsformer, tjänsteutförande och produktinnehåll. Inslag av output-kontroll förekommer framför allt i trafikupphandlingarnas krav på energieffektiviseringar, där målen uttrycks i form av procentuella minskningar av energiförbrukning och entreprenörer ges viss frihet i hur de ska uppnås. Detta är förvisso en relativt liten del av den sammanlagda kravmassan, men pekas i intervjuerna ut som ett viktigt område för att bidra till övergripande klimatmål.

I majoriteten av de samordnade upphandlingarna utvärderas anbuden enbart utifrån lägsta pris, vilket i den teoretiska kontrollmodellen förknippas med output-kontrollens kortsiktiga marknadslogik. Det förekommer dock att man utvärderar anbuden med hjälp av hållbarhetsrelaterade tilldelningskriterier, vilkas utformning främst överensstämmer med processkontrollens hierarkiska ordregivning. Anbud inom trafikupphandlingar utvärderas överlag genom en viktning av pris och kvalitetsparametrar vars utformning ligger processkontrollen närmast. Parametrarna berör i viss utsträckning hållbarhetsrelaterade frågor. I momentet finns sammantaget därmed tydliga inslag av både output- och processkontroll.

Momentet ersättningsmodell kategoriseras som präglad av output-kontroll för de samordnade upphandlingarna, då ersättningarna där i stort sett uteslutande baseras på fast pris. Som noterat i momentets analysavsnitt uppges detta i intervjuerna dock vara av andra skäl än det teoretiskt förväntade, vilket komplicerar bilden. Inom trafikupphandlingarna kan ersättningsmodellerna istället ses som genomsyrade av både processororienterad och social kontroll, där de i grunden

utformas enligt processkontrollens hierarkiskt betonade resursersättning och kompletteras med den sociala kontrollens incitamentsystem i form av bonusar kopplade till leverans kvalitet.

Ett viktigt resultat i sammanhanget är att gröna hållbarhetsfrågor i överlägset störst utsträckning bereds plats i genomförandefasens första moment, specifikation. Det är framför allt i kravställningen de båda studerade upphandlingsverksamheterna kan sägas utöva kontroll för att påverka marknadsaktörer i klimat- och miljöfrågor. Att momentet är starkt präglad av processkontroll kan därmed ses som den viktigaste teoretiska insikten i analysen av genomförandefasen.

6.2.5 Resultat: Realiseringsfasen

Inom upphandlingsprocessens tredje fas studeras i uppsatsen momentet *uppföljning*, vilket är den del av avtalsförvaltningen som syftar till att säkerställa att målsättningar uppfylls och upphandlingskrav efterlevs av leverantörer och entreprenörer. Nedan redovisas de empiriska resultaten av hur respektive upphandlingsverksamhet arbetar med uppföljning. Därefter analyseras momentet, vilket i det här fallet innebär hela realiseringsfasen, utifrån det teoretiska ramverkets kontrollmodeller.

Uppföljning i samordnade upphandlingar

Avtalen som tecknas via de samordnade upphandlingarna förvaltas av serviceförvaltningens upphandlingsavdelning. Den avtalscontroller som där "äger" respektive avtal är under kontraktperioden leverantörens kontaktperson och ansvarar för att tillgängliggöra avtalet för regionens avropande verksamheter. I uppdraget ingår även att hantera eventuella sanktioner, exempelvis vid avvikelser som upptäcks i samband med avtalsuppföljning. Det huvudsakliga ansvaret för att följa upp hållbarhetsrelaterade krav bärs dock av regionledningskontorets hållbarhetsavdelning, som två gånger om året tillsammans med upphandlingsavdelningen väljer ut vilka avtal som ska granskas. Av resursskäl görs ett urval bland alla aktiva avtal, beskrivet som "stickprover" (Chef med hållbarhetsansvar, regionledningskontoret), vilket uppges bygga på exempelvis historik och erfarenhet:

"Det kan ju vara då att en leverantör är ny, eller att den har varit i andra områden förut och kanske inte riktigt har haft koll på sina saker. Eller så är det att de här stora, som ofta är med

jämt, 'ja, det kanske var längesen sist vi följde upp dem, så då är det dags att göra det igen' (Avtalscontroller, serviceförvaltningen).

I dagsläget uppges den vanligaste klimat- och miljörelaterade uppföljningen riktas mot upphandlade produkters kemiska sammansättningar. Denna genomförs genom att leverantörer anmodas att skicka in detaljerade innehållsspecifikationer som granskas av konsulter vars tjänster upphandlats för ändamålet. Deras analyser ligger sedan till grund för uppföljningens slutsatser, där produkter som avviker från upphandlingskraven antingen sanktioneras med prisavdrag eller exkluderas ur sortimentet. Uppföljningen beskrivs till formen som ”skrivbordsrevision” (Upphandlare, serviceförvaltningen), men hållbarhetsavdelningen har också vissa ekonomiska resurser tilldelade för att vid misstanke om felaktiga innehållsdeklarationer skicka produkter på analys. Budgeten möjliggör enligt uppgift sådana tester av ”ett fåtal produkter per år” (Ibid).

I de fall kontraktsvillkoren stadgar hur leverantörer ska arbeta internt med klimat- och miljöfrågor, exempelvis via ett strukturerat miljöarbete, kan även skriftliga belägg för detta kontrolleras i avtalsuppföljningen och föreläggas med vite vid avvikelser. Likaså granskas inom områden förknippade med hållbarhetsrisker dokumentation som stryker att leverantörer genomför aktiviteter syftande till att minimera risker i leveranskedjor. Den typiska formen för uppföljning av gröna hållbarhetskrav inom de samordnade upphandlingarna är därmed granskning av olika former av dokumentation tillhandahållen av leverantörerna själva, vilket förutsätter ett visst mått av förtroende:

Man måste ju lita på leverantören, alltså någonstans så måste det ju finnas en tillit. Vi kan ju inte, om de skickar in en fullständig innehållsdeklaration, så kan ju inte vi ifrågasätta om den här faktiskt stämmer. Utan om den verkar stämma och den verkar rimlig, ja, men då lutar vi på att det är rätt (Miljöstrateg, regionledningskontoret).

Utöver hållbarhetsavdelningens ordinarie uppföljningsaktiviteter har Region Stockholm, via det regiongemensamma samarbetet kring hållbar upphandling, ett särskilt nationellt ansvar för uppföljning inom IT-området. Arbetet samordnas av det nationella kansliet för hållbar upphandling och innebär i regel mer ingående revision av leverantörernas arbete med att säkerställa hållbarhet i sina leveranskedjor, exempelvis avseende klimat- och miljörisker. Avslutningsvis nämns i flera intervjuer att avvikelser från avtal ibland även uppdragas vid sidan av den organiserade avtalsuppföljningen. Detta genom information tillhandahållen av konkurrenter till upphandlade leverantörer:

”Alltså leverantörer är ganska bra på att skvallra på varandra. Så det kan man också dra nytta av, att de hör av sig och så här ’Ja, vi kommer inte överpröva det här, men vi tror kanske inte att det här var helt korrekt, kolla det här’, och då kan vi ju ta med det i en uppföljning året efter, och göra ett test, eller kräva en annan typ av dokumentation” (Upphandlare, serviceförvaltningen).

Uppföljning i trafikupphandlingar

Efter genomförd trafikupphandling övergår förvaltningen av tecknat avtal till trafikförvaltningens trafikavdelning. Där ’ägs’ varje avtal av en affärsområdeschef och ansvaret för uppföljning är fördelat på ett antal affärsförvaltare, utifrån områden som trafikplanering och trafikinformation. Den uppdelade strukturen förklaras i intervjuerna som nödvändig på grund av avtalens omfattning och mängden krav som kontinuerligt ska följas upp. Utgångspunkten för uppföljningen beskrivs vara att samtliga ställda krav, vilket i ett trafikavtal uppges kunna handla om uppåt ett tusental, någon gång under avtalsperioden ska följas upp. I många fall upprepas kontrollerna månadsvis, medan de i andra kan göras på exempelvis årsbasis.

Bedömningen av vilket intervall kraven ska följas upp med utgår från riskanalyser, där exempelvis tidigare erfarenheter och potentiella konsekvenser av bristande följsamhet vägs in. Arbetsmodellen för avtalsuppföljningen, som bland annat även inkluderar en fast struktur för återkommande intern rapportering och avstämningar med entreprenörerna, beskrivs som ”generisk” (Chef med uppföljningsansvar, trafikförvaltningen) och är framtagen för att alla avtal ska hanteras på samma sätt. Överlag förklaras avtalsförvaltningen ges stort resursmässigt utrymme inom trafikförvaltningen. Som jämförelse uppges trafikavdelningen ha mellan 150-200 fasta tjänster medan upphandlingsavdelningen har ett 30-tal. En av informanterna kopplar förhållandet till att man verkar inom ett för medborgarna så synligt område som kollektivtrafiken:

”Här har vi satt mest folk med att jobba med att följa upp avtalen. Verkligen. Dessutom, om vi skulle fallera så säger man det i P4 Stockholm direkt, att det inte fungerar i trafiken eller någonting annat. Vi har ju ögon överallt som påtalar i så fall” (Chef med uppföljningsansvar, trafikförvaltningen).

De klimat- och miljörelaterade krav som uppges kontrolleras i högst utsträckning återfinns på energiområdet. Som typiska exempel nämns krav rörande bränsletyper inom väg- och

sjötrafik, uppvärmning av fastigheter och klimatsmart framförande av tunnelbanefordon. Andra uppföljningsområden relaterade till grön hållbarhet är exempelvis kemikalieanvändning i verkstäder och depåer, hantering av avfall och spillolja samt entreprenörers interna miljöledningsarbete. Till formen görs uppföljningarna på flera olika sätt. I vissa fall, som energiförbrukning i tunnelbanan, sker en löpande mätning av varje enskilt fordons energiförbrukning. En stor del av aktiviteterna utgörs av att granska olika typer av dokumentation som entreprenörerna tillhandahåller. Detta kan handla om inrapporterad bränsleförbrukning, checklistor över använda rengöringsmedel och dokumentation som stryker certifieringar. Att insänd dokumentation återspeglar verkliga förhållanden följs enligt uppgift ofta upp av ingående miljörevisioner där man närmare granskar uppgifterna som lämnats. Dessa är i regel riskbaserade, men kan även genomföras till följd av tips från exempelvis miljökontor inom de kommuner som omfattas av Region Stockholms lokaltrafik. Som en del av revisionerna, men även den ordinarie uppföljningen, uppges fysiska platsbesök vara vanligt förekommande:

”Vi vill ju se att man, på ort och ställe, att man använder den här typen av flockmedel [medel för vattenrening] för att faktiskt ta hand om att rena vattnet. Att det är det som är stipulerat. Vi vill ju se deras kemikalielista och sen så vill vi gå ut och granska det. Vi vill även få 'objective evidence' på att det verkligen är så, att det inte bara är någonting man säger”
(Chef med uppföljningsansvar, trafikförvaltningen).

Genomgående framhålls att man som uppdragsgivare har ett stort mandat att ifrågasätta entreprenörernas efterlevnad av ställda krav, rörande hållbarhet och generellt, och att detta görs med stor noggrannhet. Inom klimat- och miljöområdet förlitar man sig dock även i vissa fall på uppföljning utförd av entreprenörerna själva. Det kan handla om exempelvis olika typer av miljörevisioner, egenkontroll av luftemissioner och provtagning och analys av vatten från reningsanläggningar. Dessa aktiviteter krävs i upphandlingen och ska redovisas för trafikavdelningen, som enligt avtalen har fri insyn i hur kontrollerna genomförs.

6.2.6 Analys av realiseringsfasen

Grundstommen i det teoretiska ramverkets kategorisering av uppföljning är att aktiviteter som löpande granskar leverantörers och utförarens agerande under avtalsperioden, exempelvis genom att kontrollera detaljer i utformningen av produkter eller utförandet av tjänster, är att betrakta som processorienterad. Att istället rikta uppföljningen mot resultat i leveranserna,

företrädelsetvis genom att mäta någon form av effekter kopplade till målsättningar som leverantörer eller utförare getts frihet att avgöra hur de ska uppnås, är utslag av output-kontroll. Överlåts hela eller delar av uppföljningen på den kontrakterade utföraren förknippas detta med mer förtroendebaserad social kontroll.

De inköpsobjekt som de samordnade upphandlingarna riktas mot utgörs till stor del av fysiska produkter, och uppföljningen av kravställningen på området handlar som beskrivet främst om att granska kemikalieinnehåll. Det ligger därmed närmst till hands att förknippa uppföljningen med processkontrollens fokus på detaljer i produktutformningen. En output-orienterad uppföljning hade snarare utgjorts av att mäta effekter kopplade till ett relaterat miljömål, exempelvis genom analys av halterna av miljöskadliga ämnen i avloppsvatten från verksamheterna där produkterna används eller liknande. Denna typ av resultatuppföljning är av flera skäl förmodligen svår genomförbar i praktiken. Det säger dock mer om avtalsförvaltningens praktiska valmöjligheter än de teoretiska implikationerna.

Både inom de samordnade upphandlingarna och inom trafikupphandlingarna krävs olika former av interna arbetsprocesser relaterade till klimat och miljö, exempelvis via krav på certifieringar och system för att säkerställa hållbarhet i leveranskedjor. Att enligt output-modellen mäta effekter av detta skulle inte innebära granskning av certifieringarna och processbeskrivningarna i sig, utan det miljöarbete som ska bedrivas till följd av dem eller vad detta utmynnar i. Så sker som redovisat i regel inte, utan uppföljningsinsatserna riktas mot kontrakterad parts agerande genom att man på olika sätt försöker verifiera att kravställda arbetssätt implementerats. Också denna uppföljningstyp kan därmed kategoriseras som processororienterad kontroll.

Inom den omfattande uppföljningen av trafikutövare under leveransfasen av upphandlad kollektivtrafik framträder bilden av att både process- och output-orienterad kontroll brukas, enskilt men även i kombination. Trafikavdelningen kontrollerar löpande under avtalsperioderna en mängd parametrar relaterade till utförarnas agerande, vilka bär processkontrollens prägel. Typiska exempel är granskning av vilka bränsletyper som fordon framförs med och vilka använda rengöringsmedel som används på tvättanläggningar. Bilden av hierarkiskt baserad processkontroll förstärks av att det i intervju materialet betonas att man har ett starkt mandat att ifrågasätta agerande och rapporterade uppgifter, och att krav följs upp med både hög frekvens och nitiskhet under hela avtalsperioderna. Vissa typer av krav, framför allt relaterade till energiförbrukning, följs dock upp på ett mer output-orienterat vis. Hit hör exempelvis den löpande mätningen av tunnelbanevagnars energiförbrukning, vilket förefaller

rimligt att tolka som utvärdering av vilka effekter entreprenörernas arbete resulterar i. Som beskrivet i specifikationsavsnittet ges entreprenörer i regel viss frihet i hur målsättningar kopplade till energieffektiviserar ska åstadkommas.

Inslagen av social kontroll inom uppföljningsarbetet är svaga men inte obefintliga. Trafikförvaltningen förlitar sig delvis på egenkontroll och interna miljörevisioner hos trafikutövarna, vilka krävstalls i upphandlingarna. Den sociala kontrollmodellen i det teoretiska ramverket har dock sin utgångspunkt i förtroendebaserade relationer mellan uppdragsgivare och utförare. I vilken grad detta präglar de studerade relationerna går inte att fastställa, men som refererat i avsnittet om uppföljning av trafikavtal kräver trafikförvaltningen full insyn i entreprenörernas uppföljningsprocesser. Detta kan tolkas som en indikation på att förtroendet för upphandlade aktörer åtminstone inte är fullständigt.

Allt ovan sammantaget förefaller processkontroll vara den dominerande modellen för uppföljningsarbetet, och realiseringsfasen som helhet. Inom förvaltningen av trafikavtal finns dock även inslag av output-kontroll och social kontroll, även om den senare är svår att bedöma omfattningen av givet resonemanget ovan.

6.2.7 Sammanfattning: Kontroll inom upphandlingsprocessen

Vissa delar av resultatredovisningen och analyserna pekar mot genomgående mönster i det empiriska materialet, medan andra aspekter framstår som mer mångtydiga. En övergripande insikt är att kontrollen kopplad till klimat- och miljömässiga aspekter av upphandlingsprocesserna framträder klart starkast i momenten specifikation, där krav och kriterier fastställs, och uppföljning, där efterlevnaden av kraven granskas. Relaterat till detta framstår processkontrollen som den dominerande kontrollstrategin som brukas inom kravställning och uppföljning, om än med inslag av övriga kontrollformer. Gröna hållbarhetskrav, och uppföljningen av dessa, kretsar i regel kring specifika detaljer i produktinnehåll och genomförandet av upphandlade tjänster med begränsat utrymme för leverantörer och utförare att själva avgöra hur relaterade hållbarhetsmål bäst kan uppnås. Undantag finns dock, då viss kravställning på klimatområdet formuleras utifrån mål som kan uppfyllas på olika sätt av den kontrakterade parten. Det andra stora processorienterade området för gröna hållbarhetskrav och uppföljningen av dessa kretsar kring leverantörer och utförarens interna processer avseende exempelvis miljöledning och arbete med hållbarhet i leveranskedjor.

I den första fasens moment, val av förfarande, brukas olika typer av kontroll inom respektive upphandlingsverksamhet. I inget av fallen uppgavs dock gröna hållbarhetsfrågor ha någon direkt inverkan på valet av upphandlingsförfarande. Även i den andra fasens ersättningsmodeller framträder bilden av skilda kontrollstrategier hos upphandlingsverksamheterna men att momentet sällan eller aldrig berör hållbarhetsaspekter. Det mest svårbedömda momentet i upphandlingsprocessen är anbudsutvärdering. I de fall tilldelningskriterier baseras på klimat- och miljöaspekter är kontrollmodellen som dominerar den processinriktade. Den exakta frekvensen av sådana kriterier framgår inte i materialet, men i majoriteten av upphandlingarna uppges gröna hållbarhetsfrågor inte inkluderas i kvalitetsbedömningen.

7. Slutsatser och diskussion

Uppsatsens syfte var att undersöka och beskriva hur kontroll relaterad till klimat- och miljöhänsyn i upphandlingar organiseras och implementeras i praktiken. Genom att studera hur två inköpsverksamheter inom en stor offentlig organisation med höga ambitioner för hållbar upphandling arbetar var målet att ge ett praktiskt exempel på hållbar upphandling som klimatpolitiskt styrmedel. Undersökningen vägledades av en övergripande forskningsfråga om hur Region Stockholm försöker uppnå sina klimat- och miljömål genom kontroll av upphandlade leverantörer och entreprenörer. För att kunna ge ett utförligt och nyanserat svar bröts den ner i två delfrågor:

- Vilken eller vilka kontrollformer dominerar arbetet med grön upphandling?
- Inom vilka delar av upphandlingsprocessen läggs mest tonvikt vid kontroll relaterad till målsättningar på klimat- och miljöområdet?

Som beskrivet i analysmanifattningen genomsyras upphandlingsprocessernas faser och moment av olika kontrollformer, men i de delar av upphandlingarna där gröna hållbarhetsfrågor ges mest utrymme kan en klar majoritet av aktiviteterna kategoriseras som processororienterade. Slutsatsen baseras främst på upphandlingsverksamheternas arbete med kravställning och uppföljning, och i viss mån även på anbudsutvärderingen. Inom övriga moment, val av förfarande och ersättningsmodell, kunde starka inslag av andra kontrollmodeller skönjas, men i inget av fallen baseras upphandlingsverksamheternas avvägningar på hållbarhetsrelaterade aspekter.

Grunden i den processororienterade kontrollmodellen är att via ett hierarkiskt styrningssätt detaljreglera hur en kontrakterad part agerar, i upphandlingssammanhang genom att rikta kontrollaktiviteter mot exempelvis produktutformning och tjänsteutförande. Detta kontrasterar mot output-modellens kontroll av resultat och effekter, vilket medför en större organisatorisk distans till uppdragstagaren och mer frihet i hur krav och mål ska uppnås. Som redovisat finns i det empiriska materialet inslag av detta, men i betydligt lägre grad. Av den tredje och mer informellt betonade sociala kontrollmodellen framträdde än svagare inslag i studerade upphandlingsverksamheters arbetssätt. Den klimat- och miljörelaterade styrning som utövas genom införlivandet av gröna hållbarhetshänsyn i upphandlingarna kan därmed övergripande karaktäriseras som hierarkisk och präglad av en hög detaljeringsgrad. Relativt små möjligheter erbjuds för leverantörer och entreprenörer att själva utforma processer genom

vilka gröna hållbarhetsmål kan uppnås, och i den mån informella metoder för att skapa gemensamma värderingar och normer brukas sker de främst vid sidan av de ordinarie kontrollaktiviteterna. Region Stockholm, studerat via ett mindre urval av organisationens inköpsverksamheter, kan därmed sägas försöka uppnå mål på klimat- och miljöområdet genom att i upphandlingsrelationer utöva kontroll uttryckt främst via hierarkisk och detaljerad processtyrning.

Processbaserad kontroll föreskrivs i litteraturen i sammanhang där resultaten är svåråtkombara och uppdragsgivaren har goda kunskaper om hur uppdrag bäst kan utföras. I intervjuerna finns vissa refererade utsagor relaterade till mätbarhets- och verifikationsproblem på hållbarhetsområdet, och som beskrivet i [tidigare forskning](#) anses effekterna av klimat- och miljökrav generellt vara svårbedömda. I litteraturen pekas bristande kunskap ut som en vanlig orsak till att många upphandlande myndigheter uppvisar låga ambitioner avseende gröna hållbarhetshänsyn. Inom båda de studerade upphandlingsverksamheterna styrs den klimat- och miljörelaterade kravställningen av specialister på respektive hållbarhetsavdelning, och i intervjuerna framkommer inga problembeskrivningar relaterade till bristande kunskaper i klimat- och miljöfrågor. Omständigheterna kan tolkas som indikationer på att de teoretiska ”kriterierna” för tillämpningen av processkontroll åtminstone i viss mån uppfylls i det aktuella fallet. Tilltron till den egna förmågan att avgöra vilka lösningar som leder till önskade resultat på klimat- och miljöområdet kan också bidra till att förklara den relativt låga graden av output-kontroll. I det teoretiska ramverket anses kontroll av output lämpligt när uppdragsgivaren saknar detaljkunskap om hur specifika mål ska uppnås, vilket innebär att aktörer på marknaden ges frihet i att utforma processer och arbetssätt. Empiriska utsagor om marknadens bristande mognadsgrad avseende hållbarhet, och att hjälpa leverantörer med grön anpassning av utbud, kan i det ljuset tolkas som argument för mer detaljerad kravställning och processororienterad kontroll.

I forskningen framhålls på flera håll fördelar med att utöva en mer informell form av kontroll i upphandlingsrelationer, inte minst på klimat- och miljöområdet då det anses kunna gynna nödvändig innovation och långsiktig omställning. Utifrån intervjumaterialet är det svårt att bedöma orsakerna till att den sociala kontrollen överlag spelar en relativt undanskymd roll i upphandlingsprocesserna. Det framgår dock i flera intervjuer, vilket refereras i resultatdelarna, att en hel del dialog och utbyte med marknadsaktörer sker utanför de moment som omfattas av uppsatsens teoretiska ramverk, exempelvis vid inledande förstudier. Om dessa inkluderats i undersökningen är det möjligt att en delvis annan bild framträtt. En annan

möjlig förklaring är att kraven inom de gröna hållbarhetsområden som beskrivs vara högst prioriterade, som kemikalieinnehåll i produkter och utsläpp av växthusgaser, ofta härrör ur detaljerade politiska målsättningar. En sådan är målet om elektrifiering av regionens bussflotta, där den politiska nivån fastslagit att utsläppsminskningar på området ska uppnås genom att upphandla drift med depåladdade elfordon. Därmed kringskärs utrymmet för upphandlingsverksamheten att i samverkan med utförare utforma alternativa lösningar för att uppnå utsläppsmålen, vilket kan föranleda detaljerad processororienterad kontroll för att möta de politiska målsättningarna.

I litteraturen reses även en annan fråga relaterad till bruket av social kontroll i kontraktsrelationer mellan offentliga och privata aktörer, rörande hur möjligheterna till ansvarsutkrävande påverkas när styrningen är mer informellt utformad. Enligt Blomqvist och Winblad (2020, s. 249-250) kan informella kontrollmetoder inom politiskt känsliga områden, som utkontrakteringen av välfärdstjänster, utgöra en strategi för att hantera uppkomna problem utan insyn från exempelvis media och väljare. I uppsatsens resultat finns antydningar om att även motsatt logik kan gälla; trafikförvaltningens ansvarsområde, Stockholms läns kollektivtrafik, beskrivs i empirin vara i ständigt medialt strålkastarljus samtidigt som kontrollen av upphandlande utförare i materialet framstår som både omfattande, resursmässigt högprioriterad och tydligt formell. I vilken grad detta är en följd av områdets politiska känslighet går inte att fastslå här, men förhållandet kan föranleda framtida forskningsfrågor om hur kontrollstrategier brukas för att hantera politisk risk i olika typer av upphandlingssammanhang.

En stor del av den [tidigare forskningen](#) om grön hållbar upphandling handlar om ambitionsnivåer och vilka faktorer som påverkar huruvida hållbarhetsaspekter beaktas i offentlig sektors inköpsarbete. En aspekt som uppmärksammas rör den enskilde tjänstepersonens ofta stora inflytande över processen, där upphandlares och inköparens individuella engagemang och kunnande i hållbarhetsfrågor kan avgöra graden av hänsyn riktade mot klimat- och miljöfrågor. Uppsatsens resultat avviker från mönstret, då den gröna kravställningen inom båda de studerade verksamheterna i hög grad styrs och utformas av specialister på respektive hållbarhetsavdelning. Den organisatoriska struktur som möjliggör tätt samarbete mellan inköps- och hållbarhetsenheter, vilken enligt Hall et al (2016) och Bryngemark et al (2023) ofta saknas i svensk offentlig sektor, tycks därmed finnas på plats hos studerade upphandlingsverksamheter inom Region Stockholm. Givet uppsatsens intensitetsinriktade urvalsmetod kan förutsättningarna inom andra delar av regionen dock se

helt annorlunda ut. I andra delar överensstämmer uppsatsens resultat mer med insikter från tidigare studier. Klimat- och miljörelaterade hänsyn behandlas som beskrivet främst i specifikationsfasen och mer sporadiskt som grund för tilldelningskriterier vid anbudsutvärderingen, vilket är i linje med vad litteraturen beskriver. Att kraven i huvudsak rör tekniska detaljer i produktinnehåll och tjänsteutförande samt olika typer av gröna märkningar eller certifieringar speglar också den existerande bilden (Cheng et al 2017, s. 777)

I huvudsak har undersökningens frågeställningar kunnat besvaras genom uppsatsens övergripande design och genomförande. Även om resultat och analyser i vissa delar pekar åt olika riktningar har tydliga mönster i upphandlingsverksamheternas bruk av kontroll på hållbarhetsområdet beskrivits och conceptualiserats teoretiskt. Genom intervjuer med tjänstepersoner på både strategisk och operativ nivå har olika aspekter av den hållbara upphandlingens praktiska tillämpning framträtt i materialet. Några svagheter i undersökningen bör dock belysas. En sådan gäller bristen på beskrivna orsaker till att kontrollen ser ut som den gör, och varför gröna hållbarhetsaspekter ges mer utrymme i vissa upphandlingsfaser än andra. Informanterna kunde i regel beskriva typiska arbetssätt och ge uppskattningar av olika aktiviteter omfattning, men mer sällan ge uttömmande svar på de bakomliggande motiven annat än baserat på personliga uppfattningar och preferenser. Betydligt fler intervjuer hade förmodligen behövt genomföras för att kunna spåra beslut och avväganden som lett fram till de metoder och arbetssätt som etablerats på området. En annan svaghet springer ur uppsatsens ambition om att vidga perspektivet till den generella nivån, snarare än att avgränsa studien till enskilda upphandlingar vilket det teoretiska ramverket ursprungligen utformats för. Det bredare perspektiv som anläggs i uppsatsen sker på bekostnad av viss analytisk precision i slutsatserna, då dessa baseras på beskrivna mönster snarare än exakta och avgränsade förhållanden.

Givet ovan diskussion kan framtida studier på området med fördel riktas mot att explicit undersöka orsakerna till att gröna hållbarhetsfrågor prioriteras betydligt högre i vissa delar av upphandlingsprocesser än andra. Likaså behövs mer kunskap om de bakomliggande avvägningar som görs när upphandlande myndigheter utformar sin kontroll på hållbarhetsområdet; hur avgörs vilken styrningsrelation till kontrakterade utförare som förväntas ge bäst resultat avseende de ofta långsiktiga målen på klimat- och miljöområdet?

Källförteckning

Artiklar i tidningar

Steiner, Hamilton. 2022. "Region Stockholm gör miljardöverskott – igen". *Dagens Nyheter*, 7 juli 2022. Åtkomstdatum: 2023-09-26 <https://www.dn.se/sverige/region-stockholm-gor-miljardoverskott-igen/>

Artiklar i tidskrifter

Aulakh, Preet S., och Esra F. Gencturk. 2000. "International Principal–Agent Relationships: Control, Governance and Performance". *Industrial Marketing Management* 29 (6): 521-538. [https://doi-org.ezp.sub.su.se/10.1016/S0019-8501\(00\)00126-7](https://doi-org.ezp.sub.su.se/10.1016/S0019-8501(00)00126-7)

Blomqvist, Paula, och Ulrika Winblad. 2022. "Contracting out welfare services: how are private contractors held accountable?" *Public Management Review* 24 (2): 233-254. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1817530>

Bjørnholt, Bente, och Flemming Larsen. 2014. "The politics of performance measurement: 'Evaluation use as mediator for politics'". *Evaluation* 20 (4): 400-411. <https://doi.org/10.1177/1356389014551485>

Bryngemark, Elina, Patrik Söderholm, och Martina Thörn. 2023. "The adoption of green public procurement practices: Analytical challenges and empirical illustration on Swedish municipalities". *Ecological Economics* 204 (A): 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107655>

Bäckstrand, Karin, Jonathan W. Kuyper, Björn-Ola Linnér och Eva Lövbrand. 2017. "Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and beyond". *Environmental Politics* 26 (4): 561-579. <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1327485>

Cheng, Wenjuan, Andrea Appolloni, Alessio D'Amato, och Qinghua Zhu. 2018. "Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review". *Journal of Cleaner Production* 176: 770-784. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.027>

Das, T. K., och Bing-Sheng Teng. 2001. "Trust, Control, and Risk in Strategic Alliances: An Integrated Framework". *Organization Studies* 22 (2): 251-283. <https://doi.org/10.1177/0170840601222004>

Eriksson, Per Erik. 2006. "Procurement and governance management - development of a conceptual procurement model based on different types of control". *Management Revue* 17, nr. 1: 30-49. <http://www.jstor.org/stable/41783512>

Eriksson, Per Erik och Albertus Laan. 2007. "Procurement effects on trust and control in client-contractor relationships". *Engineering, Construction and Architectural Management* 14, nr. 4: 387-399. <https://doi.org/10.1108/09699980710760694>

Granheimer, Klara, Per-Erik Eriksson, och Tina Karrbom Gustavsson. 2022. "Adaptability in Public Procurement of Engineering Services Promoting Carbon Reduction: An Organizational Control Perspective". *Sustainability* 14, nr. 10. <https://doi.org/10.3390/su14105958>

Hall, Patrik, Karl Löfgren, och Gregory Peters. 2016. "Greening the Street-Level Procurer: Challenges in the Strongly Decentralized Swedish System". *Journal of Consumer Policy* 39: 467–483. <https://doi-org.ezp.sub.su.se/10.1007/s10603-015-9282-8>

Igarashi, Mieko, Luitzen de Boer, och Ottar Michelsen. 2015. "Investigating the anatomy of supplier selection in green public procurement". *Journal of Cleaner Production* 108 (A): 442-450. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.08.010>

Lundberg, Sofia, och Per-Olov Marklund. 2018. "Green public procurement and multiple environmental objectives". *Economia ePolitica Industriale* 45: 37–53. <https://doi.org/10.1007/s40812-017-0085-6>

Lindström, Hanna, Sofia Lundberg, och Per-Olov Marklund. 2022. "Green public procurement: An empirical analysis of the uptake of organic food policy". *Journal of Purchasing and Supply Management* 28 (3): 1-18.

<https://doi.org/10.1016/j.pursup.2022.100752>

Marron, Donald B. 1997. "Buying Green: Government Procurement as an Instrument of Environmental Policy". *Public Finance Review* 25 (3): 285-305.

<https://doi.org/10.1177/109114219702500302>

Ouchi, William G. 1979. "A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms". *Management Science* 25 (9): 833–848. <http://www.jstor.org/stable/2630236>

Palmujoki, Antti, Katriina Parikka-Alhola, och Ari Ekroos. 2010. "Green Public Procurement: Analysis on the Use of Environmental Criteria in Contracts". *Review of European Community & International Environmental Law* 19 (2): 250-262. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2010.00681.x>

Siggelkow, Nicolaj. 2007. "Persuasion With Case Studies." *Academy of Management Journal* 50 (1): 20-24. <https://doi.org/10.5465/amj.2007.24160882>

Testa, Francesco, Paolo Grappio, Natalia M. Gusmerotti, Fabio Iraldo, och Marco Frey. 2016. "Examining green public procurement using content analysis: existing difficulties for procurers and useful recommendations". *Environment, Development and Sustainability* 18: 197–219. <https://doi.org/10.1007/s10668-015-9634-1>

Widmalm, Sten. 2016. "After NPM, curb your enthusiasm for the Principal-Agent theory". *Statsvetenskaplig tidskrift* 118 (1): 127-143. <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/15958>

Böcker och bokkapitel

Alvehus, Johan. 2019. *Skriva uppsats med kvalitativ metod: En handbok*. 2 uppl. Stockholm: Liber.

Alvesson, Mats, och Kaj Sköldbberg. 1994. *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Bryman, Alan. 2018. *Samhällsvetenskapliga metoder*. 3 uppl. Översatt av Björn Nilsson. Stockholm: Liber.

Ek Österberg, Emma. 2016. *Marknadsidéer i själva verket: Trafikverket och den renodlade beställarrollen*. Stockholm: Södertörns högskola.

Hindmoor, Andrew, och Brad Taylor. 2018. "Rational Choice". I *Theory and Methods in Political Science*, redigerad av Vivien Lowndes, David Marsh, och Gerry Stoker, 4:e upplagan, 39-53., London: Red Globe Press.

Furusten, Staffan. (2015). *Dåliga kunder gör bra affärer!* 1 uppl. Stockholm: Liber.

Lindgren, Lena (2014). *Nya utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

Merriam, Sharan B. 2009. *Qualitative research – a guide to design and implementation*. 2 uppl. San Francisco: Jossey-Bass.

Patton, Michael Q. 2015. *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice*. 4 uppl. Thousand oaks: Sage.

Vedung, Evert. 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Yin, Robert K. 2007. *Fallstudier: Design och genomförande*. 1 uppl. Översatt av Liber. Malmö: Liber.

Lagar och andra myndighetspublikationer

Finansdepartementet. 2016. *Nationella upphandlingsstrategin*.

<https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf>

Proposition 2016/17:146. *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*. Klimat- och näringslivsdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2017/03/prop.-201617146>

SFS 2009:907. *Förordning om miljöledning i statliga myndigheter*. Klimat- och näringslivsdepartementet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2009907-om-miljoledning-i-statliga_sfs-2009-907/

SFS 2016:1145. *Lag om offentlig upphandling*. Finansdepartementet OU. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161145-om-offentlig-upphandling_sfs-2016-1145/

SFS 2016:1146. *Lag om upphandling inom försörjningssektorerna*. Finansdepartementet OU. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20161146-om-upphandling-inom_sfs-2016-1146/

SFS 2017:720. *Klimatlag*. Klimat- och näringslivsdepartementet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/klimatlag-2017720_sfs-2017-720/

Rapporter

Andersson, Fredrik. 2020. ”Konkurrens och offentlig upphandling.” Konkurrensverket.

Åtkomstdatum: 2023-09-24.

<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/konkurrens-och-offentlig-upphandling/>

Klimatpolitiska rådet. 2023. ”Klimatpolitiska rådets rapport 2023.” Åtkomstdatum: 2023-09-23. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/2023-klimatpolitiska-radets-rapport/>

Lindström, Hanna, och Sofia Lundberg. 2022. ”Att upphandla med miljöhänsyn – när, hur och varför?” Konkurrensverket. Åtkomstdatum: 2023-10-14.

https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/uppdraagsforskning/forskrapport_2022-5.pdf

Lundberg, Sofia, Malin Arve, Mats A. Bergman, och Lars Henriksson. 2022.

”Konjunkturrådets rapport 2022: Offentlig upphandling – i gränslandet mellan ekonomi och juridik.” Åtkomstdatum: 2023-10-02. Stockholm: SNS Förlag.

<https://www.sns.se/artiklar/konjunkturradets-rapport-2022-offentlig-upphandling-%E2%80%92-i-granslandet-mellan-ekonomi-och-juridik/>

Webbsidor

Europeiska kommissionen. 2019. ”Meddelande från kommissionen: Den europeiska gröna given.” Åtkomstdatum: 2023-09-23. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640>

FN. 2023. ”Climate change.” Åtkomstdatum: 2023-09-23.

<https://www.un.org/en/global-issues/climate-change>

Region Stockholm. u.å.a. ”Inköpsresultat och ekonomiskt utfall.” Åtkomstdatum: 2023-09-26.

<https://www.regionstockholm.se/om-regionstockholm/upphandling/inkopsresultat-och-ekonomiskt-utfall/>

Region Stockholm. u.å.b. ”Region Stockholms inköpsorganisation.” Åtkomstdatum: 2023-11-

14. <https://www.regionstockholm.se/om-regionstockholm/upphandling/region-stockholms-inkopsorganisation/>

Region Stockholm. 2016. ”Miljöprogram 2017-2021.” Åtkomstdatum: 2023-12-04.

https://www.regionstockholm.se/globalassets/6.-om-landstinget/hallbarhet/miljo/miljoprogram_2017-2021.pdf

Region Stockholm. 2019. ”Inköspolicy.” Åtkomstdatum: 2023-12-04.

<https://www.regionstockholm.se/globalassets/6.-om-landstinget/styrande-dokument/2-verksamhetsstod/inkop-och-upphandling/inkospolicy1584645.pdf>

Region Stockholm. 2021a. "Hållbarhetspolicy." Åtkomstdatum: 2023-12-04.

<https://www.regionstockholm.se/globalassets/6.-om-landstinget/hallbarhet/region-stockholm-hallbarhetspolicy.pdf>

Region Stockholm. 2021b. "Hållbarhetsstrategi 2022-2027." Åtkomstdatum: 2023-12-04.

<https://www.regionstockholm.se/globalassets/6.-om-landstinget/styrande-dokument/2-verksamhetsstod/ledning-och-styrning/region-stockholm-hallbarhetsstrategi-2022-2027.pdf>

Region Stockholm. 2022a. "Miljöredovisning 2021." Åtkomstdatum: 2023-11-14.

<https://www.regionstockholm.se/globalassets/6.-om-landstinget/hallbarhet/miljo/region-stockholm-miljoredoavisning-2021.pdf>

Region Stockholm. 2022b. "Budget 2023 för Region Stockholm." Åtkomstdatum: 2023-12-

04. <https://www.regionstockholm.se/globalassets/6.-om-landstinget/ekonomi/budget/budget-2023/budget-2023-for-region-stockholm-inkl.-bilagor.pdf>

Region Stockholm. 2023. "Riktlinjer för hållbarhet." Åtkomstdatum: 2023-12-04.

<https://www.regionstockholm.se/globalassets/6.-om-landstinget/hallbarhet/riktlinjer-for-hallbarhet-for-region-stockholm.pdf>

Upphandlingsmyndigheten. u.å.a. "Om regler för upphandling." Åtkomstdatum: 2023-09-27.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/om-regler-for-upphandling/>

Upphandlingsmyndigheten. u.å.b. "Hållbar upphandling." Åtkomstdatum: 2023-12-09.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/>

Upphandlingsmyndigheten. u.å.c. "Inköpsprocessen steg för steg." Åtkomstdatum: 2023-12-19.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/>

Upphandlingsmyndigheten. u.å.d. "Krav på föremålet för upphandling." Åtkomstdatum: 2023-11-19.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/krav-pa-foremalet-for-upphandlingen/>

Upphandlingsmyndigheten. u.å.e. ”Funktionskrav i upphandling.” Åtkomstdatum: 2023-11-19.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/funktionskrav-i-upphandling/>

Upphandlingsmyndigheten. 2021. ”De offentliga inkörens klimat- och miljöpåverkan.” Åtkomstdatum: 2023-09-24.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/miljomassigt-hallbar-upphandling/analysera-inkopen-med-miljospendanalys/de-offentliga-inkoprens-klimat--och-miljopaverkan/>

Upphandlingsmyndigheten. 2023. ”Nationella upphandlingsrapporten 2023.” Åtkomstdatum: 2023-09-24.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/nationella-upphandlingsrapporten-2023.pdf>

Världsbanken. 2021. “Climate change action plan 2021-2025.” Åtkomstdatum: 2023-09-23.

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/19f8b285-7c5b-5312-8acd-d9628bac9e8e/content>

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



**Stockholms
universitet**