

Sirkulære offentlige anskaffelser

Praksis og erfaring basert på casestudier i to kommuner



Ingelinn Marifjæren Gundersen

Masteroppgave i samfunnsgeografi

Institutt for geografi

Juni 2024

Forsidebilde: Håkon Sævig

*Use it up,
wear it out,
make it do
or do without*

Sitat fra Boyd K. Packer u.å

Forord

Etter fem år på geografistudiet ved Universitetet i Bergen ser jeg tilbake på en studietid med mange fine og minnerike opplevelser. Jeg har møtt mine nærmeste venner, hatt det ypperlig under feltarbeid og møtt inspirerende og kunnskapsrike forelesere. Etter disse fem årene er ikke geografi bare en studieretning lenger, men en livsstil.

Jeg vil også takke min veileder Grete Rusten, for at hun har utfordret meg faglig, lært meg å være kritisk og motivert meg når det var nødvendig. Du har viet mye tid til veiledning, både formelt og uformelt, der dine konstruktive tilbakemeldinger har bidratt til at jeg har utført denne studien så godt jeg kan.

En takk til alle informanter som har stilt opp i denne studien, deres innsikt, erfaringer og kunnskap har vært uvurderlig. Jeg vil også rette en takk til seksjon for klima og miljø, avdeling anskaffelser i Direktoratet for forvaltning av økonomi, som bistod med mye kunnskap og faglig innsikt i masteroppgaven min. Og ikke minst takk til Kommunesektoren for finansiell støtte gjennom deres masterstipendordning.

En ekstra takk til Sandra Kjellesvik, som for det første har lagt ned en formidabel innsats i å korrekturlese oppgaven min, men også for både motivasjon og gøy stunder gjennom hele studietiden – du er best!

Videre vil jeg takke mine medstudenter. Kakefredag, quiz og lange lunsjpauser i kantinen har bidratt til et artig studiemiljø. En ekstra takk til «jentene» som har gjort studiehverdagen både lettere og morsommere.

Til slutt vil jeg takke mamma for alle de hundretalls telefonsamtalene vi har hatt «på vei hjem» og pappa for de gode søndagsmåltidene du har diskutert opp med. Og en takk til min søster, som alltid er en inspirasjon, og har lært meg viktigheten med å ta en dag av gangen.

Ingelinn Marifjæren Gundersen

03.06.2024

Abstract

Circular public procurement can serve as a tool to meet environmental, social, and economic goals. Public procurers can play a key role in the transition to a circular economy by incorporating environmental and social considerations into their procurements. Through interviews and case studies, this study examines how municipalities implement circular economy principles in their procurement practices, based on experiences and practices. The study focuses on three cases from two Norwegian municipalities that illustrate this practice.

The main findings reveal several key insights and challenges in how municipalities implement circular economy principles in public procurement. The findings highlight the importance of a common understanding of the circular economy, while also emphasizing that geographical context, collaboration, and dedicated individuals are crucial in the work with circular public procurement. Public procurers have significant purchasing power, making it essential to have the competence to set detailed requirements and understand the effects of circular procurements, particularly regarding rebound effects.

The empirical findings are based on interviews with nine informants, all involved in public procurement, either directly or indirectly. Secondary data such as action plans, surveys, reports, and media articles have also been used.

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon	1
1.1. Oppgavens oppbygging	2
2. Sirkulære offentlige anskaffelser: Status og institusjonelt rammeverk	3
2.1. Hvorfor sirkulær økonomi	3
2.1.1. Delingsøkonomi	4
2.1.2. FNs bærekraftsmål	5
2.2. Politiske føringer for sirkulære offentlige anskaffelser	5
2.3. Prioriterte kategorier	7
2.3.1. Transport	7
2.3.2. Bygg- og anlegg	9
2.4. Offentlige anskaffelser	10
2.4.1. Livssyklus kostnader	10
2.4.2. Samfunnsansvar	11
2.5. Lovverket	11
2.5.1. § 7-9. Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser	13
2.5.2. Kofa	14
2.6. Anskaffelsesprosessen	14
2.6.1. Tildelingskriterier	15
2.6.2. Livssyklusanalyse, miljømerking og standarder	16
2.7. Avfallspyramiden	16
2.7.1. Gjenbruk	17
2.7.2. Gjenvinning	18
2.8. Utgifter i offentlige anskaffelser	18
2.8.1. Utgifter fordelt på kommune	18
2.9. Kommunen som samfunnsaktør	20
2.10. Klimasats	21
3. Teoretisk perspektiv på sirkulære offentlige anskaffelser	23
3.1. Eksisterende forskning på sirkulære offentlige anskaffelser	23
3.2. Sirkulær økonomi: Teoretisk begrepsforklaring	27
3.2.1. Hvordan defineres sirkulær økonomi	28
3.2.2. De tre R'ene i sirkulær økonomi	29
3.2.3. Sirkulær økonomi som verktøy i offentlige anskaffelser	31
3.3. Sirkulær økonomi og rekyleffekten	32
3.4. Offentlige anskaffelser og systemteori	33
4. Metode	37
4.1. Forskningsdesign	37
4.1.1. Casestudie	37
4.1.2. Kombinerte metoder og metodetriangulering	38
4.2. Praktisorientert feltarbeid	39
4.3. Rekruttering og utvalgsstrategi	39

4.3.1.	Informantutvalg	40
4.3.2.	Nøkkelinformant	42
4.4.	Datainnsamling	43
4.4.1.	Semi-strukturerte intervjuer	43
4.4.2.	Sekundærdata	44
4.5.	Analyse av funn	45
4.6.	Posisjonalitet.....	46
4.7.	Datakvalitet	47
4.8.	Etikk	49
5.	Sirkulære offentlige anskaffelser, erfaringer og praksis.....	51
5.1.	Gjennomførte sirkulære offentlige anskaffelser.....	51
5.1.1.	Bildeling og nullutslipps anskaffelse	51
5.1.2.	Solcellepanel og etikk.....	53
5.2.	Barrierer.....	55
5.2.1.	Mellomlagring og massehåndtering.....	55
5.2.2.	Holdninger	56
5.2.3.	Behov	57
5.2.4.	Kontraktsoppfølging	59
5.2.5.	Kunnskap	60
5.2.6.	Risiko.....	64
5.2.7.	Organisering og samarbeid	65
5.3.	Geografisk plassering og skala.....	68
5.4.	Drivere:.....	72
5.4.1.	Strategi	72
5.4.2.	Markedsdialog	74
5.4.3.	Enkeltmennesker.....	76
6.	Sirkulære offentlige anskaffelser i praksis.....	79
6.1.	Hvordan praktiseres sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser i kommunesektoren?.....	79
6.1.1.	Strategi	80
6.1.2.	Organisatoriske barrierer	81
6.1.3.	Risikoaversjon	87
6.1.4.	Betydning av ildsjeler.....	88
6.1.5.	Samarbeid	90
6.1.6.	Felles forståelse av sirkulær økonomi	91
6.2.	Er det sirkulære innholdet i anskaffelsene alltid bærekraftige løsninger?	92
7.	Konklusjon	95
7.1.	Anbefalt videre forskning	98
8.	Referanseliste	99

Figurliste

Figur 1 Egen illustrasjon av lineær økonomi	3
Figur 2 FNs bærekraftsmål 12 (FN)	5
Figur 3 Europas grønne giv (Miljødirektoratet)	6
Figur 4 Utslipp til luft fra veitransport oppgitt i 1000 tonn CO2 ekvivalenter Kilde: SSB	8
Figur 5 Antall registrerte personbiler 2006-2022.	9
Figur 6 Anskaffelsesprosessen. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).....	14
Figur 7 Figuren illustrerer sammenhengen mellom påvirkning og tid gjennom anskaffelsesprosessen. Kilde: DFØ	15
Figur 8 Egen illustrasjon av avfallspyramiden	17
Figur 9 Offentlige innkjøp fordelt på alle offentlige virksomheter sammenlignet med kommuner. Kilde: SSB: 13551 og 10807 (SSB, 2024b; SSB, 2024c).....	18
Figur 10 Et systemperspektiv på Offentlige anskaffelser. Prier og McCue (2009).	35

Tabelliste

Tabell 1 Andel kjøp og varer og tjenester inndelt etter kommunestørrelse 2022* (SSB, 2024a; SSB, 2024c).....	19
Tabell 2 Oversikt over antall Klimasatsprosjekter knyttet til offentlige anskaffelser fordelt på kommunestørrelse, fra 2016 til 2023	22
Tabell 3 Oversikt over casene i denne studien	40
Tabell 4 Oversikt over informanter	42

1. Introduksjon

Dagens lineære økonomi representerer et produksjon- og forbruksmønster som baserer seg på «bruk og kast». Denne tilnærmingen er ikke bærekraftig i lengden, og man er avhengig av andre løsninger. På bakgrunn av dette har sirkulære økonomiske tilnærminger i måten vi forvalter ressursene på, blitt presentert som en mulig løsning på denne utfordringen. Overgangen fra en lineær til en sirkulær økonomi krever handling fra flere samfunnsaktører, der offentlige virksomheter har en viktig oppgave i å bidra til en holdningsendring i lys av sin størrelse og dermed betydelige innkjøpsmakt (Kristensen, 2021). I 2022 brukte norsk offentlig sektor omtrent 740 milliarder kroner på kjøp av varer og tjenester (Hovland, 2023), noe som er en vekst fra året før. Kommunene alene står for over 200 milliarder kroner av disse beløpene, og har dermed et stort samfunnsansvar og påvirkning i bidraget til å fremme en mer bærekraftig samfunnsutvikling.

Overgangen til sirkulær økonomi vil kreve en innsats fra alle samfunnsaktører, der offentlige institusjoner blir løftet frem som nøkkelaktører på grunn av deres innkjøpsmakt gjennom offentlige anskaffelser. Målet til offentlige anskaffelser er å anskaffe varer og tjenester til en sluttbruker, slik at vedkommende kan utføre sine oppgaver (Kristensen, 2021). Som et tillegg til de rent funksjonelle målene, kan sirkulære offentlige anskaffelser brukes til å oppnå sosiale, miljømessige og økonomiske effekter, og dermed fremme en bærekraftig utvikling. De sosiale målene inkluderer sysselsetting av arbeidsledige, inkludering av lærlinger eller etisk forsvarlig handel som fremmer generelle menneskerettigheter. Den miljømessige effekten skal fremme krav til varens miljøegenskaper, som f.eks. nullutslippsløsninger. De økonomiske målene kan være å dele opp kontrakter i mindre deler, slik at man inkluderer små og mellomstore bedrifter i sine anskaffelser (Kristensen, 2021).

Formålet med denne studien er å undersøke hvordan norske kommuner gjennomfører sirkulære offentlige anskaffelser. Dette arbeidet er komplekst, i den forstand at det inkluderer flere involverte aktører, kompetanse om nye fagfelt og oversikt over eksisterende og nye retningslinjer knyttet til anskaffelsesregelverket. Ettersom praksisen til offentlige anskaffelser ikke er begrenset til innkjøpsavdelingen, oppfattes det som at kompleksiteten i anskaffelsesprosedyrene øker når man skal inkludere sirkulære krav og kriterier i anskaffelsene (Alhola, 2018).

Det vil også bli rettet et kritisk blikk mot effektene av sirkulære offentlige anskaffelser. De grunnleggende prinsippene for de bærekraftsmessige fordelene ved å implementere sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser blir i denne studien utfordret i lys av rekyleffekten. Dette inkluderer å se de miljømessige effektene i en større geografisk skala, der implementering av sirkulær økonomi ett sted, kan bidra til økt forbruk og klimagassutslipp et annet sted (Zink, 2017).

På bakgrunn av dette har jeg formulert to problemstillinger som skal besvares i denne studien:

1. Hvordan praktiseres sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser i kommunesektoren?
2. Er det sirkulære innholdet i anskaffelsene alltid bærekraftige løsninger?

For å svare på disse to problemstillingene har jeg tatt utgangspunkt i tre gjennomførte anskaffelser som da blir studiens caser. Disse baserer seg på bildelingsanskaffelse, nullutslippsanleggsplass og solcelleanskaffelse. De tre casene blir representert gjennom to ulike kommuner, plassert på det sentrale Østlandet og i Nord-Norge.

1.1. Oppgavens oppbygging

For å svare på både problemstilling og forskningsspørsmål vil kapittel 2 i oppgaven dreie seg om å sirkulær økonomi og offentlige anskaffelser sammen, og forpliktelser kommunene har når det kommer til samfunnsansvar.

Kapittel 3 tar for seg begreper og litteraturgjennomgang som vektlegger sirkulærøkonomi og implementering av sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser slik den framstilles i forskningslitteraturen og ellers. Litteraturgjennomgangen som redegjør for forskningsfeltet etterfølges av det teoretiske rammeverket og begrepene som utgjør verktøyene i analyse og drøfting av empirien i denne studien.

Kapittel 4 presenterer valg av forskningsdesign, og metodiske valg for utvalgsstrategi og datainnsamling blir redegjort for, samt posisjonalitet, datakvalitet og etiske refleksjoner.

Kapittel 5 presenterer empirisk analyse, og resultatene blir diskutert opp mot teorien i kapittel 6. Til sist vil studiens konklusjon presenteres i kapittel 7

2. Sirkulære offentlige anskaffelser: Status og institusjonelt rammeverk

For å forstå fremveksten og betydningen av sirkulære offentlige anskaffelser, skal denne delen tar for seg sirkulær økonomi og dens betydning i offentlige anskaffelser.

Det blir derfor en gjennomgang av hva sirkulær økonomi er og hvilke politiske føringer som ligger til grunn for at man skal benytte seg av sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser, og i hvilke prioriterte kategorier som trekkes frem av myndighetene. Videre beskrives hvordan anskaffelsesprosessen foregår i praksis, for så gå videre inn i regelverket. Konteksten for sirkulære offentlige anskaffelser er viktig for å forstå hvorfor og hvordan innkjøpere må forholde seg til dette, samtidig som det også her blir belyst noen utfordringer knyttet til lovverket.

2.1. Hvorfor sirkulær økonomi

Dagens globale økonomi henger sammen med et enormt forbruk av råmaterialer (van Oppen et al., 2018). Pilen på befolkningsvekst peker oppover og presset på ressursene våre er i dag ikke-bærekraftig. Den «vestlige» standarden i levekår er som regel knyttet sammen med et høyt forbruk, og befolkningen streber etter å oppnå denne levestandarden. Dersom forbruksmønsteret vårt ikke endres, vil vi få store utfordringer i fremtiden. Verdensøkonomien, som er basert på et «ta-bruk-kast» system, representerer den lineære økonomien (se Figur 1)



Figur 1 Egen illustrasjon av lineær økonomi

Skal vi forstå den lineære økonomien må vi tilbake til den industrielle revolusjonen. Samfunnet var mindre avhengig av arbeidere fordi metodene i den industrialiserte produksjonen var at man fikk nå muligheten til å masseprodusere varer med færre arbeidstakere. Videre så innførte man på 1930-tallet *planlagt foreldelse* (van Oppen et al.). Dette ble gjennomført ved å forkorte produktets levetid, slik at forbrukerne måtte erstatte produktet etter en viss tid (Guiltinan, 2008).

Slik har planlagt foreldelse bidratt med å opprettholde den lineære økonomien over flere tiår. Den lineære økonomien har vært svært gunstig for industri og forhandlere, og har stimulert til økonomisk vekst gjennom å optimere produksjonen av varer.

Sirkulær økonomi derimot, har rettet søkelys på å optimere bruken av gjenstanden, foran økt produksjon. Selv om sirkulær økonomi er et motsvar på lineære økonomi, er det langt i fra et nytt konsept. Fra tidenes morgen har menneskene vært en del av et sirkulært system der sirkulærøkonomi har bøtet på både fattigdom og mangel på ressurser. Dette ble praktisert gjennom bytteøkonomi, der man lagde gjenstander fra naturressurser, enten til eget bruk eller for å bytte det med andre. I dag ligger fokuset på hvordan sirkulær økonomi kan bidra til å redusere det store avfallsproblemet, som en stadig overforbrukene generasjon har ført med seg (Stahel, 2019).

Hvordan sirkulær økonomi skal løse utfordringen om overforbruk vises det blant annet til å forvalte materialer på en mer ansvarlig måte, som skal bidra at man kan ha økonomisk vekst uten at det går på bekostning av planetens tålegrenser. I en sirkulær økonomi skal dermed industrien sikre langvarige produkter som skal oppfylle en livssyklus gjennom reparasjon, gjenbruk og reproduksjon (van Oppen et al., 2018). I praksis betyr dette at når livssyklusen er nådd, så skal man kunne bruke komponenter og materialer til resirkulasjon og gjenbruk. Eksempler på sirkulære varer og tjenester kan være reparasjonstjenester, delingsøkonomi, ombruk av masser i byggeprosjekter eller nullutslipp-transport. Som et verktøy for å øke etterspørselen etter sirkulære produkter og tjenester finner vi offentlige anskaffelser. Når offentlige myndigheter kjøper varer og tjenester fra private leverandører, kan de bidra med å øke etterspørselen etter varer og tjenester som baserer seg på sirkulær økonomi (Ellen MacArthur Foundation, u.å).

2.1.1. Delingsøkonomi

Delingsøkonomi baserer seg på at dersom man trenger et produkt, får man tilgang til det, for å så levere det tilbake. En slik delingsøkonomi vil gi en stor besparelse på naturressursene våre, gjennom at man da kan produsere færre produkter. Produktet vil også få gjort mest mulig nytte for seg igjennom sin levetid. Et eksempel på dette er bildeling. En privatbil i Norge står stille 98 prosent av tiden. For å redusere tiden disse bilene står stille, kan bildeling bidra til en effektiv forvaltning av den private bilparken. Offentlige myndigheter kan gjennom offentlige

anskaffelser følge samme fotspor. I stedet for at kommunene anskaffer egne biler, kan de kjøpe en bildelingstjeneste. I tillegg kan offentlige inkludere innbyggerne i samme bildelingstjeneste, slik at bilparken også kan bli brukt utenfor kommunens arbeidstid (Hellmann & Haugland, 2023).

2.1.2. FNs bærekraftsmål

Sirkulær økonomi og offentlig anskaffelser går også igjen i FNs bærekraftsmål. Bærekraftsmålene til FN er en felles arbeidsplan som skal jobbe for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030 (FN). Det er 17 bærekraftsmål, og 169 delmål, som skal fungere som veivisere for en felles global retning. Bærekraftsmål 12, som er relevant for denne oppgaven, tar for seg ansvarlig forbruk og produksjon, med å kunne gjøre mer med færre ressurser.



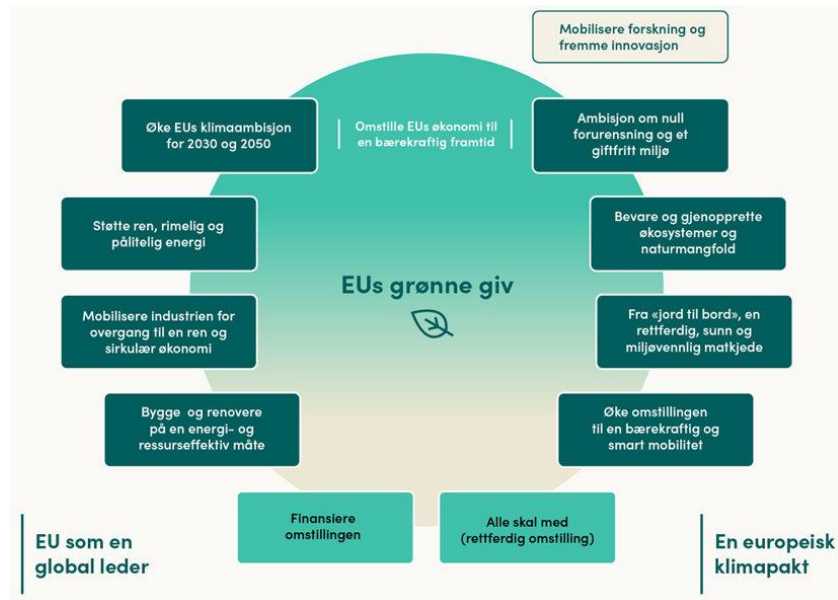
Figur 2 FNs bærekraftsmål 12 (FN)

Eksempler på dette er at innen 2030 så skal man redusere avfallsmengden på kloden gjennom å redusere forbruk, gjenvinne materiale og ved ombruk. I praksis betyr dette at vi må bevege oss vekk fra en lineær økonomi til en mer sirkulær økonomi. En av måtene man skal få til dette på kan man se i bærekraftsmål 12.7, som er et av delmålene til bærekraftsmål 12. Dette delmålet baserer seg på å *Fremme bærekraftige ordninger for offentlige anskaffelser, i samsvar med de enkelte landenes politikk og prioriteringer* (FN). Ved offentlige anskaffelser kan det stilles krav til sirkulære prinsipper, som f.eks. sette krav til menneskerettigheter og klima- og miljøvennlige tiltak. Gjennom krav og kriterier som blir stilt i anskaffelsesprosessen har det offentlige derfor muligheten til å gi intensiver til leverandørene til å levere tjenester og produkter som ivaretar de tre dimensjonene av bærekraftig utvikling.

2.2. Politiske føringer for sirkulære offentlige anskaffelser

Som en del av EUs implementering av FNs bærekraftsmål la EU-kommisjonen i desember 2019 ut en melding om en omfattende strategi for grønn vekst som skal sikre et bærekraftig og

konkurransedyktig Europa. Denne strategien fikk navnet European Green Deal, EUs grønne giv på norsk (se Figur 3). I forbindelse med lanseringen forpliktet EU-kommisjonen seg til å legge fram en handlingsplan som skal fremme sirkulær økonomi (Miljødirektoratet)



Figur 3 Europas grønne giv (Miljødirektoratet)

I tillegg til at Norge har forpliktet seg til FNs bærekraftsmål, har vi også, gjennom EØS-avtalen, forpliktet oss til EUs arbeid med sirkulærøkonomi. Det er allerede kommet en del endringer av norsk regelverk på grunn av dette, som direktiv for plastprodukter og avfallsregelverk (Miljødirektoratet). I det Nordiske ministerråd leder Norge arbeidsgruppen for sirkulær økonomi. Arbeidsgruppen som ble opprettet i 2019 skal bygge opp en nordisk visjon for 2030 om å bli verdens mest bærekraftige region (Miljødirektoratet). I 2024 kom Støre-regjeringen med en nasjonal strategi for sirkulær økonomi (Klima- og miljødepartementet & Nærings- og fiskeridepartementet, 2024). I denne strategien blir både fylkeskommuner og kommuner løftet fram som viktige pådrivere for et godt samarbeid og samspill mellom ulike aktører i næringslivet, og på denne måten får de en viktig rolle for gjennomføring av sirkulære tiltak (St.meld nr 45, 2017).

Sirkulær økonomi i offentlig anskaffelser har også vært i fokus de senere årene. Ifølge Meld. St 22 skrives det at det ligger store muligheter i sirkulær økonomi, både for å bedre klima- og miljø, men også for å kunne øke lønnsomheten produktiviteten i næringslivet. Sirkulær økonomi ble også nevnt som en av de prioriterte områdene oppdragsgivere burde jobbe med,

for å nå mest mulig klima- og miljøeffekt (Meld. St. 22, 2018-2019). På bakgrunn av dette utarbeidet den daværende regjeringen en nasjonal strategi som skal bygge opp under et større marked for sirkulære råvarer, og et sirkulært forbruk. Hovedfokuset i sirkulært forbruk ligger på lengre levetid, reparerbarhet og resirkulering. Denne strategien kom i 2021, og har tilegnet et eget kapittel til sirkulære offentlige anskaffelser. En oppdatert versjon av denne strategien kom nå i 2024 og den viser til «*Lovutvalget for offentlige anskaffelser viser til at dersom Norge skal oppnå raskere utslippskutt, vil det å legge om til en mer ressurseffektiv og sirkulær økonomi være viktig*» (Klima- og miljødepartementet & Nærings- og fiskeridepartementet, 2024).

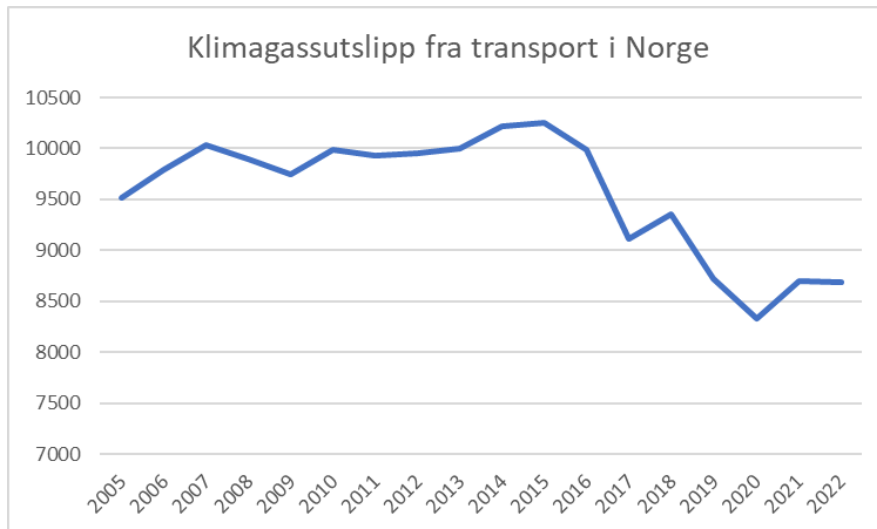
2.3. Prioriterte kategorier

I den nye handlingsplanen for sirkulær økonomi viser til spesifikke områder der offentlige anskaffelser kan være en effektiv måte å nå Norges klima- og miljømål på (Klima- og miljødepartementet & Nærings- og fiskeridepartementet, 2024). Disse områdene blir trukket frem som anskaffelser som har et høyt potensial for sirkulær økonomi og blir derfor definert som prioriterte kategorier. DFØ trekker også frem de syv prioriterte områder som prioriterte innkjøpskategorier i sin handlingsplan, der offentlige innkjøpere blir oppfordret til å særlig vurdere disse områdene når de gjennomgår sin anskaffelsespraksis, med sikte på å oppnå maksimal klima- og miljøgevinst (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021). De syv prioriterte kategoriene er: Batteri og kjøretøy, elektriske produkter, emballasje, tekstiler, plast, mat og næringsstoffer, bygg og byggevarer. Videre vil jeg ta for meg to av de prioriterte kategoriene som er hensiktsmessig i forbindelse med casene i denne oppgaven.

2.3.1. Transport

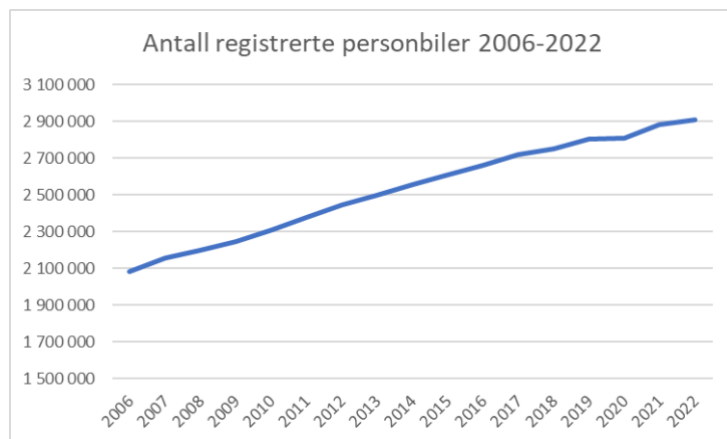
Regjeringen har satt seg som mål om å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren med 50-55 prosent sammenlignet med 1990 nivå innen 2030 (Regjeringen, 2023). Transportsektoren, som står for 30 prosent av Norges totale klimagassutslipp, utgjør dermed nesten en tredjedel av Norges totale klimagassutslipp SSB (2019). I tillegg medfører transportsektoren utfordringer som støy, luftforurensning og utslipp av mikroplast fra dekk, samtidig som infrastrukturen knyttet til transport krever store arealer. Som et bidrag til null- og lavutslippsløsninger kan offentlige anskaffelser bidra til at dette blir utviklet og tatt i bruk av transport sektoren. Slike null- og lavutslippsløsninger innebærer at kjøretøyene er produsert med elektrisk motor i forbindelse med batteri.

I januar 2022 ble det innført krav som sikret nullutslipp i offentlige innkjøp av både personbiler og mindre varebiler (Meld. St. 13, 2020-2021), dette kombinert med flere insentiver som billigere bompengepasstoring, billigere omregistreringsavgift og ingen momsavgift, for å nevne noen, har bidratt til at andel elbiler har økt voldsomt de siste årene, og dermed har også klimagassutslipp tilknyttet transport sunket (se Figur 4).



Figur 4 Utslipp til luft fra veitransport oppgitt i 1000 tonn CO2 ekvivalenter
Kilde: SSB

I offentlige anskaffelser skiller man mellom 3 typer transportanskaffelser. Den første baserer seg på egen transport, altså transport av de ansatte i den offentlige virksomheten. Her kan tiltak som å etterspørre nullutslippskjøretøy være hensiktsmessig, eller øke andelen av bildeling internt i organisasjonen, eller mellom de ulike offentlige virksomhetene. Den andre typen baserer seg på transport som kjøpes inn av det offentlige for å dekke et behov. Dette gjelder f.eks. kollektivtjenester eller renovasjonstjenester. Den tredje transportanskaffelsen er en del av vare- og tjenesteleveranser. Dette inkluderer varelevering eller transport i forbindelse med f.eks. håndverkere, hjemmehjelpstjeneste eller rengjøring. I alle disse anskaffelsene anbefales det å stille krav om nullutslippsløsninger (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021). Den økte etterspørselen etter nullutslippsbiler, både i det offentlige, men også i samfunnet generelt, har ført til en økt andel personbiler de siste årene (se Figur 5).



Figur 5 Antall registrerte personbiler 2006-2022.

Kilde: SSB

2.3.2. Bygg- og anlegg

Offentlige virksomheter utgjør omtrent 60 prosent av etterspørselen i bygg- og anleggsnæringen (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2021). Derfor er krav og belønning for sirkulær økonomi i offentlige bygg- og anleggsprosjekter viktige virkemidler. Bygg- og anleggsnæringen (Heretter BA-næringen) er også tilknyttet klimagassutslipp, samtidig som den genererer mye avfall og benytter seg av store arealer. Selv om BA-næringen står for et stort forbruk av primære materialer, har næringen lav andel ombruk og avfall som gjenvinnes. Det ligger derfor et stort potensial knyttet til BA-anskaffelser for å påvirke arbeidet med sirkulær økonomi i Norge. Det er ulike prioriteringer i BA-anskaffelser for oppdragsgivere. I denne studien er det fokusert på anleggsanskaffelse.

Et fokus som blir anbefalt å ha i anleggsanskaffelser er å fremme nullutslippsløsninger for anleggsmaskiner og utstyr. Negative miljøeffekter knyttet til massehåndtering bør reduseres samtidig som at man bør unngå behovet for nye masseuttak gjennom god planlegging. Det er en utfordringer knyttet til ombruk av masser, som gjelder både kvalitet og mellomlagring (Løvø, 2022). Som innkjøper kan man også stille krav til avfallshåndtering på anleggsplassene, og ombruk av materialer. Man kan også be om dokumentasjon på en logistikkplan som tar for seg alle fasene i prosjektet, fra materialer, utstyr og ressurser (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023b).

2.4. Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser er basert på EØS sitt regelverk om kjøp av varer og tjenester til offentlig sektor. Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for omkring 740 milliarder kroner årlig, og regelverkets tilstedeværelse skal sikre at pengene utnyttes på best mulig måte, og at innkjøpene skal fremme et konkurransedyktig næringsliv (Regjeringen, 2017). Hver eneste dag møter vi offentlige anskaffelser gjennom å benytte oss av offentlige bygg, transport, helse- og omsorgstjenester og infrastruktur. Disse tilbudene er av stor betydning for både dagens, men også morgendagens behov. Hovedpoenget i anskaffelsesloven er å sikre en effektiv bruk av samfunnets ressurser, og ettersom det offentlige i Norge disponerer store deler av fellesskapets ressurser, har det stor betydning for hvordan disse ressursene blir utnyttet best mulig. Innkjøperne må ta flere hensyn i anskaffelsesprosessen, og hvilke valg de tar har en stor innvirkning på hvordan leverandørenes ressursbruk blir utnyttet (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).

Regelverket om offentlige anskaffelser er nedfelt i egen lov, Lov om offentlige anskaffelser av Anskaffelsesloven av 2016 og med siste revideringer i 2024. Loven sier at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus kostnader (jf. kapittel 2.5).

2.4.1. Livssyklus kostnader

Livssyklus defineres som: *alle faser i hele varens, tjenestens eller bygge- og anleggsarbeidets levetid fra anskaffelsen av råvarer eller opparbeidningen av ressurser, til avhendingen, kasseringen eller opphøret. Dette inkluderer blant annet forskning og utvikling, produksjon, handel, transport, bruk og vedlikehold (FOA §4-5)* Livssyklus kostnader (heretter LSK) skiller seg dermed fra innkjøpsprisen, ved at den inkluderer alle kostnader anskaffelsen produserer i hele produktet eller tjenestens levetid. Klimagassutslipp eller andre typer miljøbelastninger kan inkluderes også i LSK, dersom det kan kostnadsberegnes og etterprøves.

Etterprøvbareheten er avhengig av at livssyklus kostnadene kan måles, i dette tilfelle kan man gjennomføre en livssyklus analyse (jf. kapittel 2.6.2).

2.4.2. Samfunnsansvar

Anskaffelsesloven inneholder ulike bestemmelser og krav som pålegger det offentlige å ta hensyn til miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold i sine innkjøp. Disse kravene har fått større plass i det nye regelverket, sammenlignet med det forrige. På bakgrunn av dette har derfor offentlige virksomheter et samfunnsansvar i anskaffelsesprosessen (St.meld nr 26, 2007). Krav som fremmer miljø- og klima hensyn og livssyklus-kostnader er eksempler på dette. Plikten til å anskaffe mer miljøvennlig innebærer at oppdragsgiver kan stille krav til utslipp i bygg- og anlegg anskaffelser, eller tiltak som skal lede til redusert kjøttforbruk og matsvinn. Gjennom disse kravene i anskaffelsesprosessen kan oppdragsgiveren derfor bidra til å utvikle ny innovasjon som er mer klima- og miljøvennlige løsninger. Det samme gjelder livssyklus-kostnader. Om oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus-kostnader vil man i mange tilfeller klare å spare penger, samtidig som man oppnår klima- og miljøgevinster (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017). Det er flere fylkeskommuner, kommuner og virksomheter som har satt seg som mål til å bidra til en sirkulær økonomi gjennom å gjennomføre sirkulære anskaffelser. Dette er i tråd med Stortingets melding om avfallspolitikken og sirkulær økonomi (European Commission, 2020; Klima- og miljødepartementet & Nærings- og fiskeridepartementet, 2024), samt EUs handlingsplan. Dette innebærer at de må ta hensyn til livssyklus-kostnader og miljøhensyn når de velger produkter og tjenester. På denne måten kan norske statlige organer bidra til å redusere avfallsmengder, utslipp og ressursbruk, samtidig som at de styrker sin egen konkurransekraft og bidrar til en bærekraftig utvikling. Sirkulære anskaffelser hjelper også til med å oppfylle FN's bærekraftsmål i Agenda 2030 (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring). I Regjeringens strategi for sirkulær økonomi løftes offentlige anskaffelser som et verktøy for en bærekraftig utvikling fram.

Dersom offentlige virksomheter etterspør sirkulære løsninger gjennom sine innkjøp, kan dette bidra til å styrke markedet for sirkulære varer og tjenester. Eksempler på dette er at kommunene kan anskaffe kollektivtransport, bildeling eller bysykler, fremfor å kjøpe egne biler. På denne måten kan kommunens avgjørelse i anskaffelser bidra til omstillingen til en mer sirkulær økonomi.

2.5. Lovverket

Selv om denne oppgaven ikke har sitt utgangspunkt i en juridisk bakgrunn, er det vanskelig å unngå å berøre lovverket når man skriver om offentlige anskaffelser. Jeg skal her forklare utviklingen av lovverket i grove trekk, med hovedfokus på klima og miljø. For å sikre at

pengene i offentlig sektor utnyttes best mulig, og at innkjøperne bidrar til et konkurransedyktig næringsliv, er anskaffelsesloven innført. (Anskaffelsesloven. Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser)

I Europa er det EU som har ledet utviklingen i både politisk og rettslig retning av et utvidet syn på offentlige anskaffelser og hvilken betydning offentlige anskaffelser har som et strategisk virkemiddel for å nå samfunns mål. Sirkulære offentlige anskaffelser er i EU presentert som «*et begrep for anskaffelsesprosesser der offentlige myndigheter ønsker å bidra til lukkede energi- og materialsykluser i verdikjedene, samtidig som en søker å minimere negative miljøkonsekvenser og ressurstap i hele livssyklusen*» (Klima- og miljødepartementet & Nærings- og fiskeridepartementet, 2024; Regjeringen).

Politikken i Norge har utviklet seg i takt med endringene ellers i EU, og ønsker også at offentlige anskaffelser skal være et virkemiddel i omstillingen til en sirkulær økonomi. Dermed har også det norske anskaffelsesregelverket fulgt EUs anskaffelsesdirektiv som i 2014 åpnet opp for større tilgang og fleksibilitet til å vektlegge klima- og miljøkrav for å fremme innovative offentlige anskaffelser.

Ifølge den norske anskaffelsesloven skal anskaffelser ha som formål å fremme en effektiv bruk av samfunnets ressurser, samtidig skal lovverket bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser gjennomføres på en samfunnstjenlig måte (anskaffelsesloven, 2016, § 1).

På bakgrunn av EUs anskaffelsesdirektiv kom det i 2017 en ny anskaffelseslov, som påla offentlige virksomheter til å ta hensyn til miljøpåvirkning og klimavennlige løsninger i anskaffelser. Denne loven har i senere tid vært igjennom endring og utvikling med nye forskrifter underveis. Anskaffelsesloven består av 18 paragrafer, men den som er mest relevant for min oppgave er §5:

§ 5 Miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn: «*Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus kostnader*». Videre heter det at «*oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen*» (Anskaffelsesloven, 2016, § 5).

Anskaffelsesloven omfatter hva formålet med loven er, hvilke oppdragsgivere som skal følge loven, hvem som innehar rettigheter, grunnleggende prinsipper og miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn. I tillegg til at det er en egen anskaffelseslov er det blitt vedtatt forskrift til loven. Fra 1. januar 2024 ble denne forskriften skjerpet. Den nye hovedregelen stiller nå krav til at man skal vekte klima- og miljøhensyn minimum 30 prosent av totalen i tildelingskriterier (FOA, 2016, § 7-9).

2.5.1. § 7-9. Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

I den nye hovedregelen heter det at klima- og miljøhensyn skal vektes med minimum 30 prosent av totalen i tildelingskriteriene. Formålet med den nye forskriften er det krav og kriterier som stille si anskaffelser, skal redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning. For å imøtekomme denne regelen, må da oppdragsgiver kjenne til de potensielle klima- og miljøbelastningene i den aktuelle anskaffelsen, og dermed også hvilke klima- og miljøhensyn som er aktuell å stille i konkurransen (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023).

Det er også to unntak i regelen. Det første unntaket sier at vekting kan erstattes med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, dersom det er *klart* at dette gir en bedre klima- og miljøeffekt. Dette vil igjen kreve noen vanskelige avveininger, som krever høy kompetanse.

Det andre unntaket sier at de anskaffelsene som *etter sin art* har et klimafotavtrykk eller miljøbelastning som er uvesentlig, er unntatt regelen. Dette må da begrunnes (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023).

Den nye forskriften skal bidra til å redusere klimafotavtrykket til offentlige anskaffelser og miljøbelastninger. Dersom man som oppdragsgiver skal oppnå dette formålet, er det hensiktsmessig at virksomheten kartlegger hvilke klimafotavtrykk og miljøbelastninger den aktuelle anskaffelsen vil ha, og hvilke hensyn som vil være aktuell å stille i anskaffelsen (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring). Dette betyr at det kreves mye kompetanse fra innkjøper før enhver anskaffelse.

Utfordringen med både anskaffelsesloven og den nye forskriften er at innkjøperne må både ha kunnskap om regelverket, samtidig som at de må vite i hvilke anskaffelser det er relevant å stille krav om miljø, og hvilke krav som kan benyttes. Det å skulle opprettholde regelverket kan

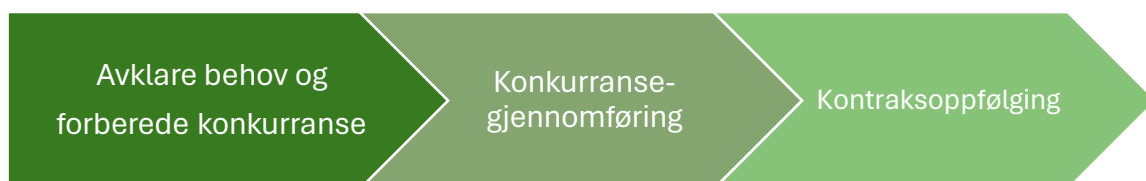
i seg selv være nok for en innkjøper, når man i tillegg skal inkludere klima og miljø i anskaffelsene kan dette oppleves som noe overveldende og gi en viss frykt for gjøre endringer i en allerede etablert praksis. I verste fall kan man gjøre noe feil, og ende opp i Klagenemda for offentlige anskaffelser.

2.5.2. Kofa

Det følger også en risiko knyttet til offentlige anskaffelser, da særlig om man ønsker å stille krav og kriterier som faller utenfor det man ser på som standard. Fra 1. januar 2017 fikk Klagenemda for offentlige anskaffelser (heretter KOFA) myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for ulovlige anskaffelser. I praksis betyr dette at Kofa og domstolene avgjør om valgene man tar i en anskaffelse er praktisert på en lovlig måte eller ikke. Kofa har også myndighet til å ilegge offentlige virksomheter et gebyr tilsvarende 15 prosent av kontraktens verdi (Klagenemdsekretariatet).

Ettersom utviklingen i anskaffelsesfaget har vært i kontinuerlig endring de siste årene, blir det å stille nye krav og kriterier knyttet til klima og miljø en måte å utforske handlingsrommet i hva anskaffelsesregelverket innebærer. Derfor kan det oppleves at det er en del risiko knyttet til å stille krav og kriterier innen klima og miljø. Skal man utfordre lovverket krever det først og fremst at kommunene ønsker, og har mulighet til å ta risiko, samt innehar kunnskapen som trengs til å gjennomføre det. I den empiriske delen av denne oppgaven blir risiko satt i sammenheng med hvilke krav og kriterier man stiller i sirkulære offentlige anskaffelser. Samtidig som tilrettelegg for muligheten av å ta risiko blir belyst i analyse og diskusjonsdelen.

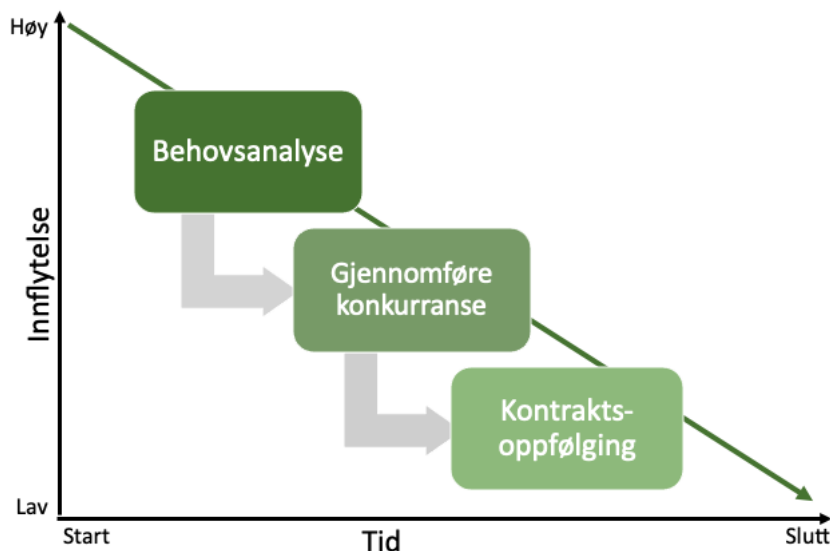
2.6. Anskaffelsesprosessen



Figur 6 Anskaffelsesprosessen. (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring)

Anskaffelsesprosess er en modell for gjennomføringen av offentlige anskaffelser, steg for steg (Figur 6). Det er i starten av anskaffelsesprosessen kommunene har størst påvirkning på konkurransen. Stiller man de riktige spørsmålene i en anskaffelse, kan man bidra til utvikling av sirkulær økonomi. Hvordan disse spørsmålene er formulert er gjengitt som krav i en

anskaffelse. De kravene man stiller i en anskaffelse forteller noe om egenskapene til de varer og tjenester som innkjøper ønsker å anskaffe. Disse kravene er tilknyttet et foreliggende behov, men også anskaffelseslovverket som forteller noe om hva som er lov og ikke i en anskaffelse. Det er derfor i behovsanalysen man har størst påvirkning (se figur 7)



Figur 7 Figuren illustrerer sammenhengen mellom påvirkning og tid gjennom anskaffelsesprosessen. Kilde: DFØ

2.6.1. Tildelingskriterier

Tildelingskriterier i offentlige anskaffelser er de kriteriene oppdragsgiver skal foreta valg av tilbud ut fra. Reglene om hvilke tildelingskriterier som skal benyttes finner vi både i nedfelt i anskaffelsesloven og i anskaffelsesforeskriften (Dragsten, 2013). Kvalifikasjonskrav og tildelingsprinsipper har grunnleggende ulike formål og det er derfor viktig at vi skiller mellom de to. Gjennom kvalifikasjonskrav skal leverandøren vise at de er i stand til å oppfylle kontrakten, mens tildelingskriteriene skal identifisere det tilbudet som er mest fordelaktig. I praksis betyr dette at vi skiller mellom leverandør og leveranse; de kriteriene som er anvendt under kvalifisering av leverandøren, skal knyttes til egenskapene til selve leverandøren, mens tildelingskriteriene skal knyttes til egenskapen av selve leveransen (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).

I planleggingsfasen av anskaffelsen skal oppdragiver ta hensyn til miljømessige konsekvenser, og en del av denne prosessen er å fastsette tildelingskriterier. Miljøegenskaper er nevnt som eksempler på tildelingskriterier. Eksempler på miljømessige tildelingskriterier kan være knyttet til livssyklus, bruk av råvarer, avfallshåndtering, gjenbruksmuligheter, utslipp osv (Dragsten,

2013). Det er også i tildelingskriteriene FOA § 7-9 er relevant. Forskriften stiller krav til at oppdragsgiver (herunder kommunen) skal vekte klima- og miljø med minimum 30 prosent i tildelingskriteriene. Som hovedregel vil det bety at oppdragsgiver må tildele på grunnlag av det beste forholdet mellom kostnad og kvalitet.

Et eksempel på dette kan være at man vektlegger klima og miljø 35 prosent, oppgaveforståelse 15 prosent og pris 50 prosent.

2.6.2. Livssyklusanalyse, miljømerking og standarder

Livssyklusanalyse (heretter LSA) kan benyttes for å beregne miljøbelastningen av varer og tjenester. En LSA kan evaluere både innsatsfaktorer og utgangsfaktorer, som f.eks. hvor mye energi som trengs for å produsere et produkt og hvor mye klimagassutslipp som blir generert i produksjonen. I tillegg inkluderer LSA de potensielle miljøpåvirkningene gjennom hele livssyklusen til produktet eller tjenesten (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).

Livssyklusanalyse som metode er også internasjonal standardisert og kan brukes som miljødokumentasjon på f.eks. byggevarer eller møbler. Livssyklusanalyser kan oppnås igjennom type I merkeordning, og er den mest brukte miljømerkeordningen i offentlige anskaffelser. Med merkeordninger menes f.eks. Svanemerket, EU-blomster eller GOTS. Innkjøperne kan ikke sette krav til en spesifikk merkeordning, men heller pålegge krav om miljøsertifisering generelt. Dette er fordi at dersom man stiller krav om spesifikke merkeordninger, kan dette hindre konkurranse blant leverandørene.

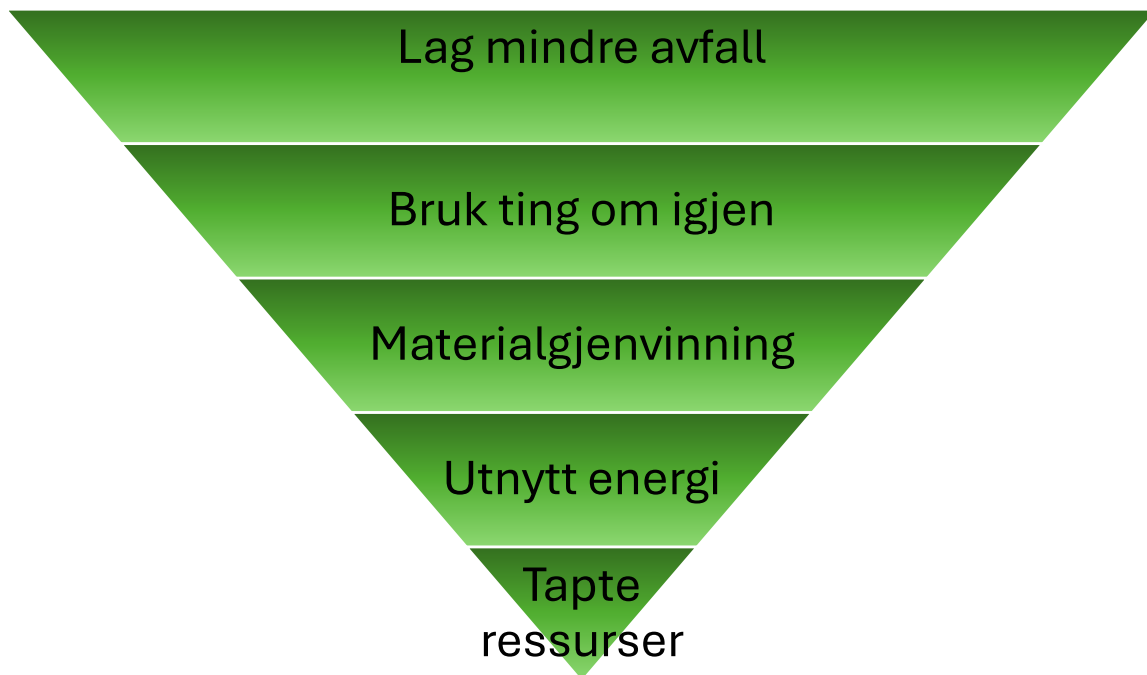
Selv om livssyklusanalyse er utarbeidet som et verktøy for å måle miljøpåvirkninger, har denne metoden i senere tid blitt kritisert for å ikke være tilstrekkelig i møte med overgangen til sirkulær økonomi. Tidligere har LSA fokusert på effektivisering fremfor innovasjon, og har dermed hatt fokus på kortsiktige og raske løsninger, fremfor en systemendring, som er nødvendig i sirkulær økonomi (Ellen MacArthur Foundation, u.å-b).

2.7. Avfallspyramiden

Avfallspyramiden generelt forteller innkjøperne prioriteringene de bør følge dersom de ønsker å gjennomføre sirkulære anskaffelser. Det oppfordres om at de bør starte så høyst opp i pyramiden som overhodet mulig (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, u.å).

Øverst i pyramiden handler det om at innkjøperne må gjøre en vurdering om innkjøp er nødvendig, samtidig som at man må fokusere på å redusere mengde, forlenge levetid på varen

og unngå helse- og miljøfarlige stoffer. For å få til dette anbefales det at innkjøperne inngår samarbeid med andre innkjøpere for å dekke like behov. Den nest øverste delen av pyramiden tar for seg å etterspørre ombruk, reparasjon og oppgradering, samtidig som at man må unngå kjøp av engangsprodukter. Den midterste delen av pyramiden tar for seg materialgjenvinning som handler om at innkjøperne skal etterspørre gjenvunnet eller gjenvinnbart materiale. Nest nederst handler om utnyttelse av energi, der innkjøperne må gjøre en vurdering på hvordan de kan skape et sirkulær økosystem gjennom f.eks. biogass som er laget på matsvinn og avfall. Helt nederst finner vi tapte ressurser (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, u.å).



Figur 8 Egen illustrasjon av avfallspyramiden

2.7.1. Gjenbruk

Med gjenbruk menes at man skal kunne bruke ting eller materialer på nytt, istedenfor at det forsvinner som avfall. I denne oppgaven er gjenbruk og ombruk begreper som blir brukt om hverandre, da de har samme formål. De fleste varer og produkter kan ombrukes for å forlenge livsløpet, slik at man får utnyttet materialer fullt ut. Den industrielle masseproduksjonen har

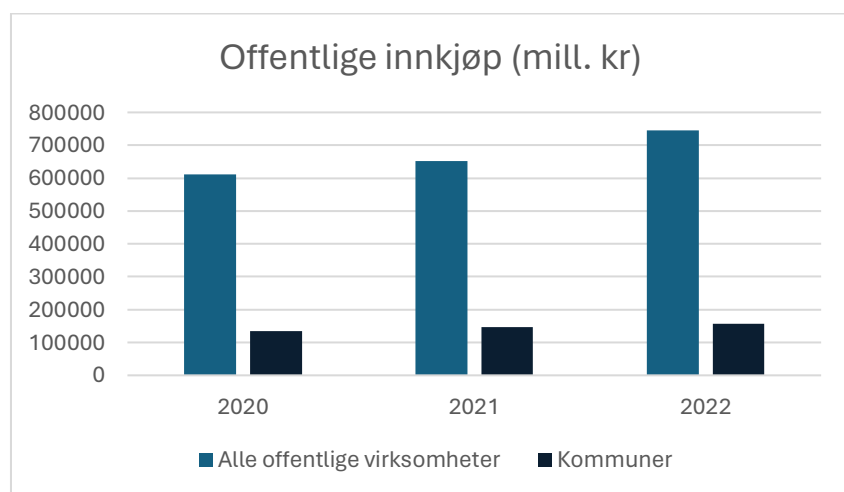
ført til både økt forbruk, men også en lav kvalitet på produktene som produseres. Derfor har produktet ofte en lav levetid, og er uegnet for reparasjon (Lindberg & Rosvold, 2023).

2.7.2. Gjenvinning

Når man gjenvinner noe betyr det at man gjenvinner avfallsressurser og lager nye produkter av dem (Lystad & Nordal, 2023). Gjenvinnbare materiale kan redusere mengden nye produkter, som igjen vil gi en miljøeffekt av at færre jomfruelige ressurser hentes ut fra naturen. I et anskaffesperspektiv kan man f.eks. stille krav om at emballasje skal kunne brukes flere ganger, samtidig som at den skal kunne gjenvinnes (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, u.å)

2.8. Utgifter i offentlige anskaffelser

I 2022 handlet offentlige virksomheter for hele 740 milliarder kroner (SSB, 2024b). I følge anbud365 er dette en rekordøkning fra året før (Hovland, 2023). Den lyseblå søylen i Figur 9 viser den økonomiske utviklingen fra 2020 til 2022 av all offentlige innkjøp i Norge. Dette inkluderer altså den totale summen av alle offentlige virksomheter og type innkjøp. Her ser vi også at offentlige innkjøp at gjort et byks fra 2020 og 2021 til 2022.



Figur 9 Offentlige innkjøp fordelt på alle offentlige virksomheter sammenlignet med kommuner. Kilde: SSB: 13551 og 10807 (SSB, 2024b; SSB, 2024c)

2.8.1. Utgifter fordelt på kommune

Innkjøps-Norge er preget av å være desentralisert med både små og store oppdragsgivere. Det er ikke kjent hvor mange oppdragsgivere vi har i Norge, men en antakelse er at vi har omtrent

3000 offentlige oppdragsgivere (Meld. St. 22, 2018-2019) Inkludert i offentlige oppdragsgivere finner vi både statlige, fylkeskommunale, kommunale og andre offentlige virksomheter. Ettersom denne oppgaven dreier seg om norske kommuner, vil det derfor være relevant å fokusere på utgifter knyttet til kommunesektoren. I Figur 9 kan vi se hvor stor del kommunesektoren utgjør av offentlige innkjøp. I 2022 handlet norske kommuner varer og tjenester for omtrent 157 milliarder kroner, som tilsvarer nesten en femtedel av det totale volumet SSB (2024b).

Etter kommunesammenslåingen i 2020 endte vi opp med 356 kommuner i Norge. Tall som blir presentert i dette kapittelet vil ta utgangspunkt i dette, dersom ikke annet er nevnt. Selv om vi har 356 kommuner i Norge, betyr ikke dette at vi har 356 egne innkjøpsavdelinger fordelt på kommunesektoren. En kommune med under 1000 innbyggere vil gjerne bestå av en administrasjon med få enheter. Dette gjør at man har fordelt innkjøpsansvaret på flere enheter uten at de tar helhetlig ansvar for det sentralt. Dette henger altså sammen med kommunestørrelse og sentralitet. På bakgrunn av dette har jeg laget en tabell som viser utgifter inndelt etter kommunestørrelse.

Tabell 1 Andel kjøp og varer og tjenester inndelt etter kommunestørrelse 2022*

Kommunegruppe	Antall kommuner	Totalsum av kjøp av varer og tjenester (1000 kr)	Andel av totalsum
Gruppe 1 <1000	24	1038750	1 %
Gruppe 2 1001 - 10 000	221	28218311	18 %
Gruppe 3 10 001 - 50 000	91	51103362	32 %
Gruppe 4 50 001 - 100 000	13	22288078	14 %
Gruppe 5 >100 001	7	54881488	35 %
Total	356	157529989	100 %

* Mangler tall fra Bø, Svalbard og Jan Mayen er ikke inkludert

Kilde: SSB tabell 13551 og tabell 01222

Tabellen over viser totalsummen av innkjøp fordelt på befolkningsstørrelse i norske kommuner. I tabellen ser vi at det er en stor forskjell mellom de syv største kommunene og de 24 minste kommunene i landet. Gruppe 5, som tilsvarer Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand og Stavanger står for hele 35 prosent av alle innkjøp i Norge.

Tabellen over viser også hvor stor andel gruppens andel av det totale innkjøpet står for. I tabellen kommer det frem at det er stor variasjon mellom de små og store kommunene i innkjøps-Norge. I Gruppe 1, som har færre enn 1000 innbyggere, har en andel innkjøp som

tilsvare så lite som 1 prosent av det kommunene handler for til sammen. Til sammenligning ser vi at de syv største kommunene alene står for 35 prosent av alt av innkjøp. Kommunene i gruppe 5 tilsvarer Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand og Stavanger. Oslo alene kjøpte varer og tjenester til over 28 milliarder alene i 2022. I denne oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i kommuner som hører til Gruppe 4, men som innad i gruppen er fordelt på bunnsjiktet og toppsjiktet av gruppen.

2.9. Kommunen som samfunnsaktør

Kommunens hovedrolle kan deles inn i tre ulike hovedroller. Den første rollen er som offentlig myndighet, der for eksempel kommunen har myndighet til å tildele bygningstillatelser. Deretter kommer offentlig tjenesteyting, som innebærer eksempelvis å sikre utdanning og eldreomsorg. Til sist finner vi kommunen som samfunnsutvikler av «det gode samfunnet» deretter offentlig tjenesteyting og som samfunnsutvikler (Amdam, 2007). Disse tre funksjonene gjør de norske kommunene til en sentral samfunnsaktør, der kommunenivået blir det viktigste organet til å fordele velferdsgoder til befolkningen.

De tre samfunnsfunksjonene er lik for alle kommuner i Norge, men på grunn av mangfoldet i norske kommuner ser vi at selv om de har det samme ansvaret, så har de helt ulike forutsetninger. Det at norske kommuner, uansett størrelse, har det samme ansvaret, kan vi kalle for generalistkommuner. En *generalistkommune* kan defineres som «*et eget rettssubjekt der kommunestyret har ansvaret for å løse et bredt antall offentlige oppgaver innenfor sitt territorium*» dette baserer seg også på *generalistprinsippet* som innebærer at «*alle kommuner har samme juridiske status og det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn*» (Karlsen et al.). år.

For å kunne takle både lovpålagte og andre fremtidige oppgaver er tilgang til relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet helt nødvendig. Små og mindre sentrale kommuner opplever en større utfordring enn større kommuner med å oppfylle de lovpålagte kravene. Demografiske endringer vil også ha en mye større innvirkning på de små kommunene enn på store når det gjelder evnen til å levere tjenester. I tillegg til dette står kommunene ovenfor betydelige samfunnsutfordringer som må løses både lokalt, men også gjennom samarbeid med flere aktører. NOU 2023:9 bruker dette som argument for at kommunene har et stort behov for å ivareta intern kapasitet for utvikling i organisasjonen (Karlsen et al.). Utvalget til NOU om Generalistkommuner understreker også at de kommende samfunnsutfordringene vil legge et

stort press på kommunene i fremtiden, og trekker frem samarbeid som en nødvendighet i flere tilfeller. Hvordan kommunene samarbeider, både internt og eksternt er noe denne oppgaven setter et fokus på, samtidig som den vil belyse at ulike kommuner har ulike forutsetninger for et slikt samarbeid.

Gjennom kommunens sterke rolle i samfunnet og samfunnsansvar, er de også i en posisjon og har et potensiell til å løfte den grønne omstillingen gjennom innkjøp av varer og tjenester. Det er også vedtatt statlige retningslinjer for hvordan kommunene, fylkeskommunene og staten skal gjennom planlegging bidra til både reduksjon av klimagassutslipp, men også legge til rette for klimatilpasning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Dermed er det offentlige også pålagt lokal og regional klima- og energiplanlegging.

2.10. Klimasats

Selv om kommunene er pålagt å gjennomføre en aktiv, lokal klimapolitikk, finnes det ingen sanksjoner for dem som ikke velger å gjennomføre det, og det er dette Lundqvist og Kasa referer til som myk politikk (2015). Myk politikk mangler sanksjonerte retningslinjer, de er heller ikke bindene og mangler ofte overvåking og regler (Lundqvist & Kasa, 2016). Studien til Lundqvist og Kasa viser at når mye reguleringer står alene, så vil graden av den lokale institusjonaliseringen av klima og energiplaner være lav. Men dersom myke reguleringer blir omgitt av økonomiske og kapasitetsbyggende insentiver, vil det være en høyere grad av institusjonalisering av klima- og energiplaner eller strategier. I norsk kontekst kan slike insentiver være støtteordningen Klimasats, som Miljødirektoratet lanserte i 2016. Klimasats skal derfor styrke gjennomføringen av lokale klimatiltak ved å støtte oppunder den ellers myke virkemiddelet politikken.

Klimasats er en støtteordning for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å gjennomføre tiltak som skal redusere klimagassutslipp og bidra til grønnomstilling. For å kvalifisere seg til tilskuddet må man ha prosjekter som bidrar til grønn omstilling og reduksjon av klimagassutslipp i kommunen eller fylkeskommunen. Klimasats skal også være en pådriver for at kommunen skal kunne styrke sin rolle som samfunnsutvikler og pådriver, samt legge til rette for samarbeid på klimaområdet mellom flere aktører og fagområder (Miljødirektoratet).

Hvilke prosjekter dette gjelder er opp til enhver kommune å bestemme selv. I skrivende stund er det over 2030 prosjekter som har mottatt støtte fra 2016 til 2023. Ved å avgrense søket til

anskaffelser dukker det opp 78 prosjekter fra samme tid, dette er fordelt på kommuner og fylkeskommuner. Disse søknadene baserer seg på søknad om midler knyttet til klima og miljø, knyttet til offentlige anskaffelser. Avgrenser vi det til kun kommuner ser vi at det er 54 kommuner som har søkt om Klimasatsmidler. Fordelingen over hvem som har søkt, basert på kommunestørrelse kan man se i tabell 2. Denne fordelingen baserer seg på hvor ofte en kommune av en viss størrelsesorden har søkt om Klimasatsmidler innenfor offentlige anskaffelser. Dette betyr at dersom samme kommune har søkt tre ganger, så vil det bli sett på som tre søknader. Et eksempel på dette er Oslo kommune, som står for syv av de 19 søknadene om Klimasatsmidler.

Kategorier man kan få støtte for er planlegging, anskaffelser, bygg og anlegg og transport (Miljødirektoratet). Klimasatsprosjekter innenfor anskaffelser baserer seg både på innkjøpsressurser, hjelp til å utarbeide strategier og teknisk kompetanse. Dette kan også bidra til å frikjøpe interne medarbeidere for å sikre kontinuitet i arbeidet med sirkulære offentlige anskaffelser.

Tabell 2 Oversikt over antall Klimasatsprosjekter knyttet til offentlige anskaffelser fordelt på kommunestørrelse, fra 2016 til 2023

Kommunegruppe	Antall kommuner	Totalen av innkjøp	Antall Klimasatssøknader
Gruppe 1 <1000	24	1 %	0
Gruppe 2 1001 - 10 000	221	18 %	4
Gruppe 3 10 001 - 50 000	91	32 %	23
Gruppe 4 50 001 - 100 000	13	14 %	8
Gruppe 5 >100 001	7	35 %	19
Total	356	100 %	54

Kilde: SSB og Klimasatsmidler

3. Teoretisk perspektiv på sirkulære offentlige anskaffelser

Dette kapitlet skal ta for seg relevant forskning, studiens begreper og anvendte teorier. Litteraturgjennomgangen tar for seg relevante studier knyttet til implementering av sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser. Deretter blir sirkulær økonomi definert, som benyttes med hensikt å få en forståelse for hva sirkulær økonomi er, og hvordan begrepet vil bli benyttet i denne studien. Til slutt blir rekyleffekten og systemteori presentert som analytiske verktøy, som skal benyttes til å analysere det empiriske datamaterialet.

3.1. Eksisterende forskning på sirkulære offentlige anskaffelser

Denne delen skal ta for seg relevant forskning som handler om hvordan sirkulære økonomi kan bli implementert i offentlige anskaffelser. Den første delen skal ta for seg hva tidligere forskning sier om størrelsesbetydningen i implementering av sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser. Den første delen av litteraturgjennomgangen skal redegjøre organisatoriske aspekter av offentlige anskaffelser. Dette blir også knyttet opp mot betydningen av virksomhetens størrelse, der betydningen av størrelse av virksomhet sammen med strategisk forankring i toppledelsen og kontraktskvalitet påvirker implementering av sirkulære innkjøpsprosesser.

Diskusjonen rundt relevans av størrelse av offentlige virksomheter og dimensjonen av implementering av grønne offentlige anskaffelser har lenge pekt på at de mindre virksomhetene møter mer omfattende barrierer enn de større offentlige virksomhetene (Michelsen & de Boer, 2009). Dette kan forklares med at de større kommunene opplever å ha lettere tilgang til ressurser, finansiering og prioriteringer til sirkulære offentlige anskaffelser, mens mindre kommuner opplever det som utfordrende å få den samme tilgangen (Kristensen et al, 2021). Studien til Michelsen og de Boer (2009) oppdaget også at det var en korrelasjon mellom hvor ofte miljøkrav ble fremmet, basert på kommunestørrelse i Norge. Det som kom frem var at de større norske kommunene hadde en mer etablert praksis for grønne offentlige innkjøp, enn de mindre. De oppdaget også at størrelsen hadde betydning for flere tilfeller, deriblant tilstedeværelse av både innkjøpsenhet og anskaffelsesstrategi. De større kommunene hadde i dette tilfellet en større tilstedeværelse av både innkjøpsenhet og innkjøpsstrategi (Michelsen &

de Boer, 2009). Basert på denne studien kan man anta at de mindre kommunene har en annen forutsetning for å lykkes med omstillingen til en sirkulær økonomi, enn de større kommunene.

På en annen side, så viser studier at størrelsesaspektet ikke alltid er en utslagsgivende faktor, men at engasjement, lokal forankring og styringssystemer er faktorer som spiller en større rolle enn størrelse (Dannevig et al., 2012). Lenge har det vært fokus på at det er økonomiske årsaker til at de mindre kommunene ikke får til implementering av sirkulære offentlige anskaffelser. Dersom dette var den eneste årsaken, hadde dette vært løst for lenge siden (Testa et al., 2012). Økonomiske utfordringer ville i følge Testa et al. (2012) blitt løst gjennom støtte- og finansieringsordninger, og peker heller på at de mindre offentlige virksomhetene mangler evnen til å definere, innenfor organisasjonen, de riktige ansvarsområdene, rollene og funksjonene for å håndtere offentlige anskaffelser. På bakgrunn av dette anbefaler Testa et al (2012) å starte med utforming og implementering av organisatoriske løsninger og funksjonelle modeller. Dette vil åpne muligheter for mindre virksomheter til å utvikle tverrfaglig og utfordrende kunnskap, som er nødvendig i utviklingen av sirkulære offentlige anskaffelser.

Når man ser på hvordan størrelsen på en offentlig virksomhet påvirker bruken av sirkulære offentlige anskaffelser, viser Sönnichsen og Clement (Meld. St. 13) til at det skjer tilfeldig og har usystematiske mønstre av eksperimentering, uten å ha en klar plan. Med dette mener de dersom offentlige myndigheter ikke jobber aktivt med å inkludere sirkulær økonomi i anskaffelsesprosessen, vil ikke størrelsen spille noe stor rolle i denne sammenhengen. For å kunne bruke sirkulære prinsipper effektivt i offentlige anskaffelser, burde man fokusere på å utvikle både kultur, ledelse og operasjonelle strukturer innad i organisasjonen, slik at de støtter oppunder målrettede prosesser (Sönnichsen & Clement, 2020). For å unngå at manglende kompetanse, ansvar og roller forblir en hindring i sirkulære offentlige anskaffelser, mener Sönnichsen og Clement at det er viktig å implementere sirkulære anskaffelsesmål i organisasjonens strategier. En slik strategi trenger også politisk og administrativ støtte, og økonomiske tiltak for å sikre en effektiv implementering av sirkulære offentlige anskaffelser (Sönnichsen & Clement, 2020).

Lederskap er en viktig faktor i gjennomføringen av sirkulære offentlige anskaffelser. Dersom øverste leder støtter sirkulære offentlige anskaffelser og inkorporerer dette i organisatorisk planlegging, strategier og målsettinger, så er det også større sannsynlighet for at innkjøpsenheten implementerer sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser (Brammer &

Walker, 2011). Resultatene fra Brammer og Walkers (2011) studie viser at den viktigste tilretteleggeren for sirkulære offentlige anskaffelser er støtten man får fra toppledelsen. Dette underbygges også av en annen studie fra 2016, der det vises til at bidragsyttere på politisk, administrativt, kulturelt og kommersielt nivå spiller en nøkkelrolle for å skape gode rammer for gjennomføringen av sirkulære offentlige anskaffelser (Smith et al., 2016). For at sirkulære anskaffelser skal kunne fungerer, kom også Kristensen et al. (2021) frem til at innkjøpsenheten har et behov for klare retningslinjer og støtte fra toppledelsen. Støtte fra toppledelse i form av retningslinjer er også viktig ettersom offentlige anskaffelser sjeldent begrenses til innkjøpsenheten, men heller et komplekst nettverk, både interne og eksterne, som har sine interesser. Slike retningslinjer kan være basert på et nasjonalt rammeverk, med støtte i lokale retningslinjer som er spesifikke for sine områder. Men uten tilstrekkelig med kunnskap, ferdigheter eller motivasjon så blir det utfordrende for en innkjøpsenhet å endre egen praksis.

Selv om politikken for bærekraftig utvikling er på plass, så er koblingen mellom teori og praksis fortsatt begrenset, derfor er det viktig at politikken må implementeres gjennom tydelige strategier og veikart som skal anvendes i praksis, slik at også innkjøpsavdelingen blir oppmerksom på dem (Kristensen et al., 2021). Videre presiserer Testa et.al (2012) at dersom man skal utarbeide en strategi koblet til grønne offentlige anskaffelser, er det et sterkt behov for at fokuset ligger på å øke bevissthet, kompetanse og kunnskap blant personalet som er involvert i innkjøpsaktiviteter på flere nivåer.

I forskningslitteraturen fokuseres det også på effekten av økonomi og dens mulige reduksjon av oppfattet risiko i beslutningsprosesser. Økonomiske bekymringer fremstår ofte som den største barrieren for å implementere sirkulære offentlige innkjøp, og blir gjerne forsterket av eksterne faktorer i form av klager fra markedet (Kristensen et al., 2021). Dette handler også om en oppfatning om at kjøp av grønne og bærekraftige produkter innebærer en høyere kostnad ved innkjøpstidspunktet. Spenningene som oppstår mellom de tre ulike hensynene, økonomi, miljø og sosiale hensyn, fører ofte til at innkjøperne vegrer seg til å vektlegge bærekraftige krav og kriterier over pris. Dersom en vektlegger klima- eller miljømessige fordeler foran pris, kan nok dette oppleves som en form for risiko. Dette handler om at de offentlige virksomhetene allerede er presset på pris grunnet et lite fleksibelt budsjett (Kristensen et al., 2021).

Risikoaversjon henger også sammen med frykten for å gjøre feil. De fleste innkjøpsenheter prøver å unngå å gjøre feil for å unngå å motta klager. I et norsk perspektiv handler dette om å

unngå eller frykten for å havne i Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA). Sirkulære kriterier er vanskelig å implementere i en allerede komplisert juridisk praksis, og det ender dermed ofte opp med at det kun stilles minimumskrav til miljø for å unngå å måtte vurdere kvaliteten på de miljømessige tilbudene fra leverandører. Frykten for ta sjanser og risiko kommer i konflikt med organisatoriske læringsevner, der eksperimentering og risiko blir sett på som nøkkelfaktorer i endringen av etablerte praksiser (Kristensen et al., 2021). En annen studie viser også at det er en tydelig risikoaversjon mot store grønne prosjekter, og at innkjøperne har behov for tydelige bevis på fordelene før de inkluderte de i anskaffelsespraksisen sin. (Wijayasundara et al., 2022). Samme studie viste også til at innkjøperne foretrakk å benytte seg av allerede gjennomførte og vellykkede anskaffelser av andre, eller å støtte seg på anerkjente standarder og retningslinjer, før de tok sjansen på å endre sin egen anskaffelsespraksis.

Mangel på kunnskap om sirkulære offentlige anskaffelser oppleves også som en barriere for innkjøpere (Kristensen et al., 2021). Forskning viser til at innkjøpsavdelinger opplever at de ikke er godt nok forberedt på å håndtere sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser, og at årsaken til dette er mangel på kunnskap. Ettersom sirkulære offentlige anskaffelser innebærer mye mer enn bare kjøp av nye produkter, råder det derfor en forvirring over hva som skal inkluderes i slike anskaffelser. Årsaken til dette er at man i sirkulære offentlige anskaffelser må ha et stort fokus på behovsanalyse, reparasjon av eksisterende produkter og ombruk (Kristensen et al., 2021). Björklund og Gustafsson (2015) peker på at offentlige anskaffelser ofte har en ensidig tilnærming, og gjør det derfor vanskelig å ta hensyn til et bredere spekter av utfordringer. Men selv om innkjøperne har begrenset kunnskap om både sosiale aspekter og livssyklus-kostnader, så vil innkjøpe være effektive, dersom riktig veiledning gis. Dette begrunnes med at selv en liten mengde veiledning kan endre holdningene til hvordan innkjøpere anvender sirkulær økonomiske kriterier i offentlige anskaffelser. Grandia et al. (2015) argumenterer derfor at offentlig innkjøpsatferd blant innkjøpere har en sammenheng mellom overbevisninger og holdninger. Den manglende kunnskapen må hentes utenfor innkjøpsenheten, og derfor må rollene til enhetene endre seg dersom de skal ta del i utviklingen mot sirkulær økonomi (Kristensen et al., 2021).

En annen årsak til at det kan oppstå risikoaversjon er at selv om offentlige innkjøpere selv ønsker å inkludere miljøhensyn i anskaffelsene sine, så har de fortsatt en tendens til å favorisere tidligere praksiser for å unngå potensielle juridiske konflikter (Palmujoki et al., 2010).

Palmujoki et al (2010) argumenterer derfor for at det er behov for tydeligere og mer detaljerte miljøkriterier i konkurransedokumentene og i kontraktvilkår.

Kunnskapsoverføringen kan også begrenses dersom man mangler en strukturert ledelse og organisatorisk kapasitet. Dersom kunnskapsområdene blir isolerte, utgjør dette en åpenbar sårhet, som vil gjøre det vanskelig, om ikke umulig å spre kunnskap mellom enhetene (Björklund & Gustafsson, 2015). Også Kristensen, et.al. understreker at tradisjoner for samarbeid på tvers av avdelinger, gjør innkjøp til en organisatorisk kompetanse, der sosiale interaksjoner blir satt ut i praksis, som da produserer den organisatoriske kunnskapen.

I tillegg til kunnskapsmangel viser forskning til at menneskelige elementer spiller en stor rolle i bærekraftige offentlige anskaffelser. Dersom fokuset kun ligger på kunnskap vil dette kunne føre til at en overser at de bærekraftige utfordringene ikke bare er «tekniske», men også at tilknyttet organisatorisk ledelse og kultur (Roman, 2017). Gjennom organisatorisk ledelse kan man introdusere og utdanne interne endringsagenter (change agents på engelsk). Dette kan dette bidra til at organisasjonen utvikler seg i riktig retning. En endringsagent blir definert som *en intern eller ekstern person eller gruppe som er ansvarlig for å initiere, støtte, lede, administrere eller gjennomføre et spesifikt endringsinitiativ, et prosjekt eller et komplett endringsprogram* (Grandia, 2015). Gjennom å initiere, lede eller administrere aktiviteter for sirkulære innkjøp, spiller endringsagenter en sentral rolle når det kommer til utvikling og utførelse av sirkulære offentlige anskaffelser. Derfor mener Grandia (2015) at dersom man ønsker å optimalisere prosessen for bør nøkkelpersoner oppfordres til å ta rollen som endringsagenter, og begrunner dette med at det er vanskelig å oppnå det fulle potensialet for sirkulære offentlige anskaffelser dersom organisasjonen ikke klarer å tilpasse sin atferd til en ny ønsket strategi. Grandia (2015) understreker også at endringsagenter alene ikke er nok til å oppnå ønsket effekt i prosessen mot sirkulære offentlige anskaffelser, men at de er en viktig del av et større puslespill og bør derfor oppmuntres til å være proaktive og godt integrert i sirkulære prosjekter.

3.2. Sirkulær økonomi: Teoretisk begrepsforklaring

Konseptet sirkulær økonomi vekker stor interesse både blant akademikere og praktikere, da det anses å være en praktisk tilnærming for bedrifter til å realisere den mye diskuterte ideen om bærekraftig utvikling. Bærekraftig utvikling har tidligere blitt kritisert for å være for abstrakt til å bli effektivt gjennomført og har derfor begynt å miste sin betydning (Happaerts et al., 2011).

På bakgrunn av dette så har det også vært vanskelig å komme frem til en enkel definisjon av sirkulær økonomi og forklare hvordan sirkulær økonomi blir benyttet.

De siste årene har sirkulær økonomi fått en økende oppmerksomhet på verdensbasis som et motsvar til den nåværende lineære modellen for produksjon og forbruk. Den lineære modellen, som baserer seg på kontinuerlig vekst og et økende ressursbruk, vil i det lange løp ikke være bærekraftig. Gjennom å fremme bruken av sirkulære produksjonsmønstre, som fokuserer på å lukke kretser innenfor økonomiske systemer, så søker sirkulær økonomi etter å forbedre ressursutnyttelsen. Målet er dermed å oppnå en bedre balanse mellom økonomi, miljø og samfunn (Ghisellini et al., 2016).

Skal man oppnå en bærekraftig utvikling kreves det en balanse mellom de økonomiske, miljømessige, teknologiske og sosiale aspektene, samt interaksjonen mellom alle disse aspektene. Sirkulær økonomi bidrar positivt med å forene alle disse elementene på grunn av sine grunnleggende prinsipper som er forankret i miljø- og politiske dimensjoner, samt økonomiske og forretningsmessige faktorer (Ellen MacArthur Foundation, u.å-a). Men overgangen til sirkulær økonomi krever handling fra alle aktører i samfunnet, og offentlige institusjoner blir sett på som en av nøkkelaktørene grunnet deres innkjøpsmakt gjennom offentlige anskaffelser (Kristensen et al., 2021).

3.2.1. Hvordan defineres sirkulærøkonomi

Selv om konseptet sirkulær økonomi har fått økende oppmerksomhet de siste tiårene, hevder imidlertid kritikere at sirkulær økonomi har forskjellig betydning for ulike mennesker (Kirchherr et al., 2017). Denne konseptuelle forvirringen kan bli en barriere i seg selv innen forskningsfeltet av sirkulær økonomi, men også av dem som skal praktisere det. Spennet mellom de ulike definisjonene, og mangel på en felles forståelse av konseptet kan dermed hindre en effektiv gjennomføring av sirkulær økonomi (Kalmykova et al., 2018).

Som et svar på dette har Prieto-Sandobal et al. (2018) utgangspunkt i allerede eksisterende litteratur og forsøkt å utarbeide konsensus rundt definisjonen av begrepet. Dette er også den definisjonen denne oppgaven vil ta utgangspunkt i når det gjelder definisjonen av sirkulær økonomi:

«an economic system that represents a change of paradigm in the way that human society is interrelated with nature and aims to prevent the depletion of resources, close energy and material loops, and facilitate sustainable development through its implementation at the micro (entreprises and consumers), meso (economic agents integrated in symbiosis) and macro (city, regions and governments) levels. Attaining this circular model requires cyclical and regenerative environmental innovations in the way society legislates, produces and consumers» (Prieto-Sandoval et al., 2018)

Denne definisjonen baserer seg på fire viktige hovedkomponenter i forståelsen av sirkulær økonomi. Den første er ressurser og energigjenvinning, minimalisering av ressursbehov og verdiskapning fra avfall. Den andre hovedkomponenten er en flernivåtilnærming. Den tredje viser den betydning som et middel for å oppnå bærekraftig utvikling, og til sist, dens nære sammenheng med måten samfunnet innoverer på. Sammen skal disse fire hovedkomponentene bidra til at vitenskapelige miljøer og beslutningstakere oppnå en konsensus på området (Prieto-Sandoval et al., 2018).

3.2.2. De tre R'ene i sirkulær økonomi

Akkurat som at det finnes flere definisjoner av sirkulær økonomi i akademia, er det også blitt kartlagt flere prinsipper for sirkulær økonomi. Et av disse prinsippene er R-rammeverket, som oftes forstås som «hvordan å» når det kommer til sirkulær økonomi, og blir dermed forstått som kjernepinsipper (Kirchherr et al., 2017). De tre R'ene, som det også kan kalles, står for reduksjon, ombruk og resirkulering (på engelsk reduce, reuse and recycle). Reduksjonsprinsippet sikter mot å minimalisere innsatsen av jomfruelige ressurser og avfall gjennom å forbedre effektiviteten og i produksjonen og forbruket. Dette konseptet, kjent som øko-effektivitet, fremmer anvendelsen av bedre teknologier, mer kompakte og lette produkter og effektive husholdningsapparater, samt en enklere livsstil (Figge et al., 2014). For å øke sin øko-effektivitet i produksjonsprosessene peker Figge m.fl, (2014) på to grunnleggende tilnærminger. Disse to baserer seg både på å kunne øke produksjonsverdien, samtidig som at man reduserer miljøpåvirkningen. Dette gjennomføres ved å bruke færre ressurser per enhet som blir produsert samtidig som man erstatter skadelige stoffer med mindre skadelige alternativer.

Ombruk, eller gjenbruksprinsippet defineres som «enhver operasjon der produktet eller komponenter som ikke er avfall, brukes på nytt til det samme formålet de opprinnelig ble

konstruert for» (EU, 2008). Gjenbruk krever færre ressurser og gir dermed miljømessige fordeler. I tillegg til å unngå produksjon av nye produkter fra jomfruelige materialer viser Castellani m.fl. (2015) at gjenbruk av produkter unngår også utslipp av skadelige stoffer i produksjonen av ulike varer ved hjelp av en livssyklusanalyse-tilnærming (LSA). Utberedelasen av gjenbruk er avhengig av en økt etterspørsel fra forbrukerne etter brukte produkter, utvikling av holdbare produkter som kan brukes gjentatte ganger, samt insentiver for å oppmuntre selskaper til å ta tilbake produkter og markedsføre brukte varer (Prendeville & Sherry, 2014). Et eksempel på dette er at istedenfor å erstatte et ødelagt produkt med et nytt produkt, så kan forbrukeren velge å reparere varen istedenfor. Dette vil redusere behovet for å utvinne nye materialer til å produsere nye varer, samtidig som det bidrar til å redusere avfallsmengden. Som et insentiv kan da myndighetene gi økonomiske sanksjoner for å fremme denne praksisen. Et slikt insentiv kan for eksempel være «forurensere betaler», som i seg selv har som mål om å forbedre sirkulariteten til produkter og materialer (Ghisellini et al., 2016). Kostnadene ved håndtering og gjenvinning av avfall må pålegges produsentene, som dermed vil bli sterkt motivert til å gjenbruke eller resirkulere avfallsmaterialer. Ghisellini (2016) viser også til i sin studie at man kan argumentere for at industrien dermed bør unngå å produsere produkter som ikke kan gjenbrukes, resirkuleres eller komposteres, og at forbrukere bør unngå å kjøpe slike produkter. I offentlige anskaffelser kan man etterspørre både ombruk og reparasjonstjenester. Kommunene kan f.eks. tildele anskaffelsen basert på om leverandøren tilbyr brukte møbler, fremfor nye. Man kan også stille krav om at leverandørene skal kunne utføre reparasjonstjenester eller redesign (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023c).

Resirkuleringsprinsippet blir ofte identifisert med sirkulær økonomi, men kan også være den minst bærekraftige løsningen av de tre prinsippene (reduksjon og ombruk). Prinsippet blir definert som «enhver gjenvinningsoperasjon der avfallsmaterialer gjennomgår en prosess der de blir omgjort til produkter, materialer eller stoffer, enten for det opprinnelige formålet eller andre formål. Dette inkluderer gjenvinning av organisk materiale, men omfatter ikke energigjenvinning og omgjøring av materialer som kan brukes som brensel eller tilbakefyllingsoperasjoner» (EU, 2008). Resirkulering vil på denne måten kunne benytte seg av muligheten av brukbare brukte ressurser. Men dersom en næring eller samfunn klarer å resirkulere alt av sitt avfall, så kan det føre til at man ikke lenger er interessert i å redusere mengden avfall, som da blir en uønsket miljøeffekt. Dette begrunner Stahel (2013) med at det foreligger en naturlig begrensning for materialets kompleksitet og misbruk. Dette betyr at noe

av avfallet kan bare resirkuleres opp til et visst punkt og i noen tilfeller også være helt ubrukelig til gjenbruk.

3.2.3. Sirkulær økonomi som verktøy i offentlige anskaffelser

Med Prieto-Sandovals definisjon frisk i minnet, skal vi se litt nærmere på om de tre dimensjonene til bærekraftig utvikling er representert i sirkulære offentlige anskaffelser.

Bærekraftig utvikling avhenger av en balanse mellom det økonomiske, klima- og miljømessige og sosiale aspektet. Ved å fremme en mer miljøvennlig bruk av ressurser med et mål om å implementere en grønnere økonomi gjennom innovative sysselsettingsmuligheter skal sirkulær økonomi bidra til å fremme de tre aspektene (Ghisellini et al., 2016). Sirkulær økonomi har derimot ofte blitt koblet til å kun være en økonomisk tilnærming og et verktøy for å håndtere avfall. Da faller ofte det sosiale aspektet utenfor. I Kirchers, et al., (2017) studie gikk de igjennom 114 forskjellige definisjoner av sirkulær økonomi og resultatet var at sosial rettferdighet var svakt representert i de ulike definisjonene. I alt så var det 13 prosent av definisjonene som refererte til alle de tre dimensjonene i bærekraftig utvikling, noe som de mener er problematisk, da forståelse av sirkulær økonomi som kun omfatter én eller to av de tre dimensjonene av bærekraftig utvikling kan føre til at implementering av sirkulær økonomi ikke er bærekraftig. Den sosiale dimensjonen er ofte den som er underrepresentert, mens den mest fremtredende målsetningen er økonomisk velstand etterfulgt av miljøkvalitet (Kirchherr et al., 2017).

Sirkulære offentlige anskaffelser er nært relatert til konseptet sirkulær økonomi, og kan dermed anta at offentlige innkjøp innebærer at man skal følge prinsippene for sirkulær økonomi. I en studie fra 2021 blir det rettet et kritisk blikk mot sirkulære offentlige anskaffelser og dens rolle for sosial rettferdighet, menneskerettigheter, sysselsetting og diskriminering. Funnene i denne studien viser til at mesteparten av litteraturen om sirkulære offentlige anskaffelser handler om resirkulering, forlengelse av produktens levetid, skapelse av markeder og etterspørsel etter sirkulære produkter og effektiv produktbruk (Gyori, 2021). En annen studie viser også til at leverandørene er bedre kjent med å implementere grønne offentlige anskaffelser, fremfor praksisen for samfunnsansvarlige innkjøp. Derfor er det også et stort kunnskapsgap når man sammenligner grønne offentlige anskaffelser og sosial rettferdige offentlige anskaffelser. (Amann et al., 2014). På bakgrunn av dette argumenteres det for at definisjonene av sirkulære offentlige anskaffelser blir tolket for snevert ved å ikke inkludere det sosio-kulturelle behovet.

Gyori mener derfor at man burde legge til siden forskjellene mellom om og hvordan offentlige anskaffelser skal fremme sosiale eller miljømessige resultater fremfor bare økonomiske mål. Det anbefales derfor å ta et skritt tilbake og skifte fokus til den etiske siden av offentlige anskaffelser, og finne en metadefinisjon som skal reflektere offentlige virksomheters samfunnsansvar som en rettferdig offentlig administrasjon (Gyori, 2021).

Ser man vekk i fra de tre dimensjonene, kan vi trekke frem de tre r-ene som en av kjerneelementene i sirkulær økonomi (repair, reuse, recycle) (Zink & Geyer).

Mye av forskning, praksis og lovgivning har rettet seg mot å finne og implementere den beste måten å forsterke resirkulering på, ved å blant annet inkludere den i en livssyklusanalyse. Kritikerne av denne forståelsen av sirkulær økonomi stiller seg spørsmålet om sekundærproduksjon faktisk reduserer, eller om det bare forskyver primærproduksjonen. Allwood (2014) forklarer dette med at så lenge etterspørselen vokser, vil den materielle sirkelen ikke være lukket. Dersom en ønsker å redusere miljøpåvirkningen av materialbruk, så det først rettes et søkelys på vurderingen om reduksjon av nytt materiale. Uten denne reduksjonen er det lite sannsynlig at andre tiltak alene vil være tilstrekkelig. Resirkulering og andre strategier for materialeffektivitet kan spare energi og kostnader, men det er også vesentlig å vurdere hva som skjer med både energien og pengene som da er til overs.

Allwood viser her til et eksempel; Dersom samfunnet bruker mindre stål på grunn av bedre materialeffektivitet, kan stålselskapene prøve å øke etterspørselen etter produktene sine på andre måter. Det er dette som kan gjenkjennes som rekyleffekten (rebound-effect på engelsk) (Allwood, 2014).

3.3. Sirkulær økonomi og rekyleffekten

Den klassiske teoretiske tilnærmingen av rekyleffekten undersøkte først og fremst på hvordan forbedringer i energieffektiviteten påvirker energisystemet. I takt med behovet for å redusere miljøpåvirkning inkluderte man også etter hvert klimagassutslipp og livssyklusanalyser i regnskapet (Castro et al., 2022). Rekyleffekten prøver å belyse sammenhengen mellom effektiviserende prosesser kan føre til energibesparelser og økt produktivitet, og hvordan systemet som helhet reagerer på disse endringene, ved å øke både forbruk og produksjon. På bakgrunn av dette kan vi definere rekyleffekten som: *«et avvikende resultat eller effekt fra de*

tiltenkte fordelene forårsaket av en systemisk respons på effektivitet eller teknologisk endring» (Castro et al., 2022).

Rekyleffekten i sirkulærøkonomi oppstår når sekundærproduksjonen ikke fullt ut erstatter primærproduksjonen, og miljøpåvirkningen dermed øker i stedet for å reduseres (Zink & Geyer, 2017). Dette kan forklares med at den forventede fordelene av en sirkulær økonomi, er mindre enn de potensielle fordelene grunnet systematiske endringer som fører til økt produktivitet og forbruk.

Gjenbruk, reproduksjon og resirkulering er alle strategier i sirkulær økonomi som skal bidra til å lukke kretsløpet. På bakgrunn av dette vil det kunne oppstå nye forretningsmodeller som skaper et sekundærmarked (Zink & Geyer, 2017). Makov og Font Vivanco. En annen studie peker på at rekyleffekten er sterkt påvirket av hvordan forbrukerne oppfører seg Makov og Font Vivanco (2018). Faktorer som tid, penger og tilgang er alle faktorer som fungerer som en slags inntektseffekt, der besparelsene som forbrukerne oppnår gjennom sirkulær økonomi, som lavere priser, mindre tidsbruk eller enklere tilgang, endrer etterspørselen. Som en konsekvens av dette kan forbrukerne kjøpe flere produkter og bruke tid på andre aktiviteter med høyere miljøpåvirkning (Laurenti et al., 2015). Dette betyr at forbrukeratferd ofte fører til økt forbruk, selv av bærekraftige alternativer, og endrede vaner. Et eksempel på dette kan være i klesbransjen, der brukmarkedet ikke erstatter produksjonen av nye klær, men i stedet kjøper forbrukerne brukte klær i tillegg til nye. Årsaken til dette er at brukte klær er billigere, som da gir forbrukeren en større kjøpekraft (Castro et al., 2022). Rekyleffekten blir i studiens kontekst benyttet som et verktøy for å belyse hvordan offentlige virksomheter benytter seg av sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser.

3.4. Offentlige anskaffelser og systemteori

Systemteori er en tverrfaglig tilnærming med mål om å forklare prinsipper som kan anvendes på alle typer systemer innenfor alle forskningsfelt (Von Bertalanffy, 1950). Den systematiske tilnærmingen til problemer vektlegger å betrakte systemer som helheter, heller enn å isolere deres enkelte komponenter. Denne tilnærmingen tar sikte på å forstå den totale ytelsen til et system, selv når endringer kun i noen få av dens deler vurderes. Da det finnes egenskaper ved systemer som kun behandles tilfredsstillende fra et helhetlig perspektiv. Disse egenskapene

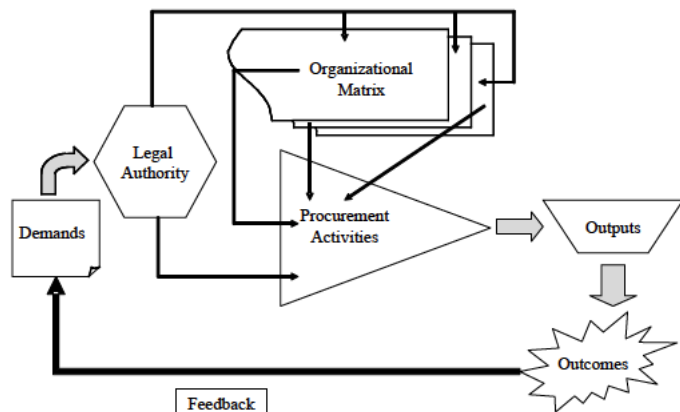
oppstår fra samspillet og sammenhengen mellom systemets deler. I et ufullstendig organisert system, mener von Bertalanffy (1950) at selv om hver del utfører sitt beste i forhold til sine egne mål, vil det totale systemet ofte ikke oppnå sin optimale ytelse med hensyn til sine mål.

Begrepet system har hatt en avgjørende betydning i vitenskapen, og blir tydelig blant forskning innenfor ledelse, for hvem den systemiske tilnærmingen til problemer er grunnleggende, og for hvem organisasjonen, som representerer en spesiell type system, er hovedfokuset i denne tilnærmingen. Ifølge von Bertalanffy (1950) kan kun enheter som har et formål, organisere et system. Det betyr at dersom en skal være en organisasjon må systemet inkludere slike enheter. Disse enhetene må også ha minst ett felles mål. Det er forholdet mellom hva de formålsmessige elementene gjør og jakten på deres felles mål som gir identitet til organisasjonen deres. På bakgrunn av systemteorien kan man derfor definere et system som en samling eller sett av relaterte elementer.

Ifølge Thai (2001) er systemer, spesielt innkjøpssystemer, så dynamiske at det ikke bare kan forstås ut fra enhetene eller delene som utgjør en organisasjon eller institusjon. Evnen til å oppnå et resultat handler om hvordan de ulike enhetene eller delene er satt sammen. På samme måte bør derfor offentlige anskaffelser bli definert av hvordan systemet fungerer i praksis. Ifølge denne tilnærmingen kan et system i aksjon, som innkjøpsprosessen, forstås som et abstrakt mønster som viser hvordan innganger blir til utganger. På bakgrunn av dette viser Thai (2001) til fem kjerneelementer i offentlige innkjøp: Politikktutforming og styring, innkjøpsreguleringer, innkjøpsautorisasjon og bevilgninger, innkjøpsfunksjoner i drift og tilbakemelding. I denne modellen hevder han at for at kontroll skal utøves på en vellykket og effektiv måte, må systemet innebære kontinuerlig kommunikasjon i form av tilbakemeldingsmekanismer. Thai understreker også at det er umulig å integrere flere fagområder i den offentlige innkjøpskunnskapen, dermed er det vesentlig at offentlige innkjøpere kommuniserer effektivt med de fagfolkene som er involvert i innkjøpet (Thai, 2001).

Basert på Thai sin modell (2001) utviklet Prier og McCue (2009) en ny modell for det offentlige innkjøpssystemet. Denne modellen, illustrert i Figur 10, består av flere grunnleggende elementer. Disse elementene hevder de er universelt gjeldende for ethvert offentlig innkjøpssystem, fordi den viser de tre viktigste egenskapene i ethvert innkjøpssystem. Disse elementene viser 1. det juridiske grunnlaget for innkjøpernes aktiviteter, når de utfører sine plikter, 2. de organisatoriske og strukturelle grensene for operative aktiviteter, og 3. de

funksjonelle aktivitetene og tiltenkte resultatene av disse aktivitetene for å oppfylle statlige plikter, og til sist 4, tilbakemeldingsmekanismer (Prier & McCue, 2009). Disse fire elementene vil være nyttige for å vurdere og adressere de nåværende manglende som eksisterer i feltet.



Figur 10 Et systemperspektiv på Offentlige anskaffelser. Prier og McCue (2009).

4. Metode

Problemstillingene i denne oppgaven tar for seg strategier, praksis og erfaringer med å inkludere sirkulær økonomiske komponenter i offentlige anskaffelser i kommunesektoren. Dette avsnittet skal ta for seg de metodiske valgene som er valgt for å samle empirisk data som belyser disse problemstillingene. Formålet med dette er å redegjøre for forskningsdesignet slik at det sikrer kravet om forskningens etterprøvbarehet.

Første del tar for seg studiens forskningsdesign, videre blir det redegjort for ulike metodiske valg, sammen med rekruttering og utvalgsstrategi. Deretter tar kapittelet for seg datainnsamling og gjør en gjennomgang på hvordan analysen av funn har foregått. Til slutt tar reflekterer jeg over egen rolle i denne studien, datakvalitet og etiske refleksjoner.

4.1. Forskningsdesign

Forskningsdesignet skal fortelle noe om planen for gjennomføringen av studien, og spiller derfor en vesentlig rolle i forskningsprosjekter (Skilbrei, 2019). Typisk vil dette beskrive formålet med studien, metodene for datainnsamling, tilnærminger for utvalgsstrategier og prosedyrer for dataanalyse (Gray, 2022). På denne måten kan vi se at forskningsdesignet skal sørge for at metodene som benyttes og hvordan de blir anvendt opprettholder både kvaliteten og relevans innenfor fagfeltet. Denne studien er en kvalitativ casestudie, og benytter seg av semistrukturerte intervju, praksisorientert feltarbeid og sekundærdata.

4.1.1. Casestudie

Denne studien er designet som en casestudie der det har blitt kombinert ulike kunnskapsgrunnlag for få god innsikt om de tre ulike casene som oppgaven baserer seg på.

Casene skal i denne studien fungere som eksempel på hvordan sirkulære anskaffelser blir gjennomført. Ved å ta utgangspunkt i caser som eksempler har dette gitt meg muligheten til å avgrense temaet og forskningsområde (Skilbrei, 2019). Casestudie er en forskningsstrategi som konsentrerer seg om å skaffe seg innsikt i dynamikken til spesifikke steder eller situasjoner på individuell basis. Denne studien har involvert en grundig analyse av en tre ulike forekomster av sirkulære offentlige anskaffelser, med det formål å utforske de komplekse nyansene knyttet til dette fenomenet, samt å forstå de kontekstuelle påvirkningene og forklaringene på det (Baxter, 2016). I denne konteksten har dette vært å innhente data fra tre ulike caser i to ulike kommuner i Norge. Casene har også fungert som komplementære caser til hverandre, da det

empiriske grunnlaget for studien er intervjuer om sirkulære offentlige anskaffelser i to ulike kommuner, både for å få innsikt i hvordan sirkulær økonomi implementeres i anskaffelsene, og mer innholdet av både dokumentasjon, leveranse og målinger av effekter av de sirkulære anskaffelsene.

Når en bringer flere caser sammen vil dette kunne skape en variasjon i datainnsamlingen som vil bedre muligheten for å forstå fenomenet som studeres. Denne casestudien bærer preg av å både være komplementær og komparativ. Den har vært komplementær fordi det er blitt innhentet data fra flere caser og intervjuer for å utfylle forståelsen av studien, ved å få ulike synspunkt. Studien har også tatt for seg den lokale konteksten i casene, og det har dermed også vært nødvendig å sammenligne for å forstå seg på de ulike forutsetningene hver case har. Benytter man seg av komparativ forskning vil dette bidra til å skape en variasjon i materialet og bidra til å bedre muligheten for økt forståelse av det som forskes på (Skilbrei, 2019)

Studien har også en induktiv tilnærming, der målet har vært å etablere mønstre, data og meninger, fremfor å avkrefte eller bekrefte en teori (Gray, 2022). For å ikke hoppe til konklusjoner underveis av studien har jeg forsøkt å ha dette i bakhode, slik at man får muligheten til å utforske dataene fra flere forskjellige vinkler. Når man benytter seg av flere caser, vil dette også bidra til å øke reliabiliteten, slik at man ikke baserer konklusjonen sin på en isolert case (Gray, 2022).

4.1.2. Kombinerte metoder og metodetriangulering

Datainnsamlingen i denne studien har vært en kombinasjon av ulike kvalitative metoder, og kan derfor beskrives som mixed methods. Hovedmetoden for innsamling av data har vært gjennom semi-strukturerte intervjuer, men også gjennom praksisorientert feltarbeid, og sekundærdata. Når man kombinerer flere metoder og behandler dataene komplementære til hverandre, kan dataene utfylle hverandre slik at man får belyst det samme temaet på ulike måter (Skilbrei, 2019). For å styrke dataens validitet samler man inn data over ulik tid eller fra ulike kilder, dette kalles for triangulering (Gray, 2022). For eksempel har svarene fra de semi-strukturerte intervjuene blitt komplementert med sekundærdata, som anskaffelsesundersøkelsen og rikskonvensjonen sin undersøkelse om grønne offentlige anskaffelser. Mye av forkunnskapen og den faglige modningen har blitt tilegnet gjennom praksis-orientert feltarbeid hos Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. En slik triangulering har bidratt til å balansere svakheter i de ulike datainnsamlingsmetodene.

Mixed methods bidrar til datatriangulering, som hjelper med å balansere svakheter i hver datainnsamlingsmetode (Gray, 2022).

4.2. Prakisorientert feltarbeid

Siden juni 2023 har jeg fått muligheten til å lære mer om temaet i masteroppgaven min gjennom et deltidsengasjement hos Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Arbeidet mitt har vært på avdeling for anskaffelser, i seksjon for klima og miljø. Arbeidsoppgavene mine har basert seg hovedsakelig på å finne og skrive eksempler på klima- og miljøvennlige anskaffelser, som siden har blitt publisert på hjemmesiden til DFØ. Dette har gitt meg flere fordeler i denne studien.

For det første, har jeg fått muligheten til å bli kjent med fagområdet i praksis. Dette har gjort at jeg har opparbeidet meg mer kompleks forståelse av faget enn ellers, da jeg har fått innblikk i hvordan offentlige organer jobber med offentlige anskaffelser. Jeg har dermed også fått en raskere forståelse, enn jeg ville gjort om jeg skulle lest meg opp på egenhånd.

Som tidligere nevnt er anskaffelsesfaget stort, komplekst og til tider juridisk tungt. Det at jeg fått jobbe med faget har gjort det lettere for meg å få en innsikt og forståelse av hvordan offentlige anskaffelser fungerer i praksis, ved for eksempel bruke mye av arbeidstiden min på å sette meg inn i tekniske detaljer i anskaffelsesdokumenter. Dette har bidratt positivt inn i intervjuprosessen, der faglige begreper og uttrykk innen offentlige anskaffelser ikke lenger er ukjent for meg. Da ble det en lettere flyt i samtalen, og bidro til at det ble enklere å henge med i samtalen og stille relevante oppfølgingsspørsmål.

Ettersom arbeidet mitt har vært å lokalisere eksempler på klima- og miljøvennlige anskaffelser, ble det en relativ enklere vei i jakt etter caser til studien min. Min deltidsstilling hos DFØ har hatt stor betydning for hvem jeg har rekruttert som informanter og utvalg av caser, og jeg opplever det derfor som relevant å oppgi denne informasjonen i metodekapitlet. Dette har bidratt til at datagrunnlaget er styrket, men samtidig gitt meg en inhabil rolle som jeg vil diskutere siden.

4.3. Rekruttering og utvalgsstrategi

Rekruttering og utvalgsstrategi har mye å for forskningens kvalitet.

Gjennom arbeidet mitt hos DFØ ble jeg introdusert til flere klima- og miljøvennlige anskaffelser som var gjennomført av ulike kommuner i Norge. Jeg var også i kontakt med en

del av disse kommunene, der jeg skrev om prosjektene på vegne av DFØ sin eksempelbank på nettsidene deres. I forbindelse med dette, så jeg meg ut to av disse casene som også kunne være relevant for mitt eget prosjekt. Jeg tok derfor kontakt med de i ettertid for å spørre om de ønsket å delta i studien min. Den tredje casen, solcelleanskaffelsen ble både kjent for meg gjennom en personlig bekjent som jobber i kommunen, samtidig som at denne anskaffelse også ble samtaletema på arbeidsplassen min hos DFØ. Oversikt over casene kan man se i Tabell 3.

Tabell 3 Oversikt over casene i denne studien

Caser	År	Geografisk plassering
Bildelingsanskaffelse	2023	Nord-Norge
Nullutslippsanleggsplass	2022	Nord-Norge
Solcelleanskaffelse	2023	Østlandet

4.3.1. Informantutvalg

Ettersom jeg har visst om eller kjent til alle informantene på forhånd, har utvalget av informanter og caser vært målrettet og hensiktsmessig. Hensiktsmessig utvalg er et bevisst valg av informanter basert på hvilke egenskaper informantene trolig besitter. Dette er også en ikke-sannsynlig utvalgsmetode som ikke krever en underliggende teori eller et fast antall informanter (Tongco, 2007). Dette betyr at det er forsker selv som har bestemt hva som trengs av kunnskap på forhånd og finner folk som er villige til å gi informasjon basert på egen erfaring. Alle informantene har erfaring tilknyttet offentlige anskaffelser, enten direkte eller indirekte. For å sikre en viss bredde og synspunkter om temaer inkluderte jeg andre informanter enn kun innkjøpere eller personer med tilknytning til innkjøpsenheten i kommunen. Miljørådgivere og personer med bakgrunn fra byutvikling ble også inkludert, ettersom de også har deltatt i anskaffelsesprosessen i forbindelse med bildelinganskaffelsen og nullutslippsanskaffelsen. For å gi et dekkende bilde av hvordan innkjøp foregår ble derfor folk med ulike roller intervjuet.

Alle informantene mine ble kontaktet første gang via epost. Flesteparten av informantenes kontaktinformasjon hadde jeg, eller fant jeg gjennom jobb. I den ene kommunen benyttet jeg meg av deres hjemmesider for å finne både arbeidstitel og kontaktinformasjon. I eposten jeg sendte ut fokuserte jeg på fire ulike ting. For det første introduserte jeg meg selv min utdanningsbakgrunn og temaet for masteroppgaven. For det andre klargjorde jeg raskt hvordan

jeg hadde kontaktinformasjonen deres, som ifølge Dunn (2016) er viktig å avklare slik at vedkommende ikke skal bli mistenksom. Videre forklarte jeg formålet med studiet mitt og hvorfor jeg mente vedkommende var relevant for oppgaven min. Til slutt avsluttet jeg med hvor lang tid intervjuet ville ta, som var omtrent en time, og med forslag til tidspunkt for gjennomføring.

Ved å inkludere disse fire stegene, sammen med et informasjonsskriv (se kapittel **Error! Reference source not found.**) i forkant av intervjuet, kan dette bidra til å få informantene til å føle seg avslappet og trygge på hva de eventuelt sier ja til (Dunn, 2016). Etter at informantene godtok forespørselen ble det også sendt en epost dagen før samtalen med en oversikt over de overordnede temaene i intervjuet, samt en påminnelse av informasjonsskrivet. Alle intervjuene ble gjennomført fra september til november 2023.

Ettersom jeg på dette tidspunktet også jobbet for var det viktig å avklare dette tidlig for de jeg tok kontakt med. Derfor la jeg til tilleggsinformasjon i eposten jeg sendte ut til alle jeg kontaktet. Utvalgsmetode og rekruttering bærer preg av en sterk insiderrolle, som jeg vil komme tilbake til siden.

Utdrag fra epost:

Avslutter med tilleggsinformasjon:

- 1. Denne masteroppgaven er tilknyttet min utdanning ved Universitetet i Bergen. I det siste halvåret har tematikken gitt meg mulighet til å lære mer om offentlige anskaffelser gjennom et deltidsengasjement hos DFØ. For ordens skyld understrekes at min masteroppgave ikke har noen tilknytning til mine arbeidsoppgaver hos DFØ.*

Tabell 4 Oversikt over informanter

Rolle	Form	Gjennomføring
Spesialrådgiver offentlig anskaffelser - nøkkelinformant	Semi-strukturert intervju	Digitalt
Klimarådgiver	Semi-strukturert intervju	Digitalt
Seksjonsleder for byutvikling prosjekt og mobilitet	Semi-strukturert intervju	Digitalt
Senior rådgiver offentlige anskaffelser, klima og miljø	Semi-strukturert intervju	Fysisk
Seniorrådgiver offentlige anskaffelser, klima og miljø	Semi-strukturert intervju	Digitalt
Seniorrådgiver sirkulære anskaffelser – nøkkelinformant	Semi-strukturert intervju	Digitalt
Innkjøpsjef	Gruppeintervju	Fysisk
Fagleder innkjøp	Gruppeintervju og skriftlig svar på oppfølgingsspørsmål	Fysisk og epost
Innkjøper – fagansvarlig for bærekraft	Semi-strukturert intervju	Fysisk

4.3.2. Nøkkelinformant

Jeg har to nøkkelinformanter i dette prosjektet. Den første nøkkelinformanten min var også den første jeg intervjuet. Hen ga meg innsikt i hvilke problemstillinger som ofte oppstår rundt temaet sirkulære offentlige anskaffelser, og var derfor nyttig i form av å få en introduksjon over hva som «rører seg» i feltet. Vedkommende hadde også lang erfaring innenfor anskaffelsesfeltet, og hadde derfor informative refleksjoner rundt temaet sirkulære offentlige anskaffelser. Nøkkelinformanten er gjerne den første kontaktpersonen i feltarbeidet, som kan bidra til å «sette rammene» basert på sin ekspertise (Dunn, 2016)

Den andre nøkkelinformanten er rådgiver innen sirkulære offentlige anskaffelser. Hen er utnevnt som nøkkelinformant basert på sin faglige bakgrunn innen sirkulær økonomi i kombinasjon med offentlige anskaffelser.

4.4. Datainnsamling

4.4.1. Semi-strukturerte intervjuer

Mesteparten av datainnsamlingen i studien min er basert på intervjudata. Ettersom jeg ønsket tilgang til informasjon om hendelser, meninger og erfaringer så valgte jeg å benytte meg av intervju som metode. Dunn (2016) peker på fire hovedgrunner for å bruke intervju som metode når man skal innhente data: Første grunnen viser til at intervju kan brukes til å fylle et kunnskapshull som andre metoder ikke er i stand til å dekke, f.eks. observasjon. Den andre grunnen peker på at man kan undersøke kompleks atferd og motivasjon. Den tredje hovedgrunnen er å kunne samle mangfoldet i meninger, holdninger og erfaringer, både i gruppe, men også hos enkeltpersoner.

Fjerde grunnen til å bruke intervju som metode er når man trenger en metode som viser respekt for de som gir data. Intervju gir også informantene mulighet til å reflektere over sine egne erfaringer, og gir dem muligheten til å lære mer om forskningsprosjektet enn hvis de kunne ble observert eller fylte ut et spørreskjema.

I forkant av hvert intervju ble det sendt ut en epost med et eget informasjonsskriv og en oversikt over temaene vi skulle prate om. Selve intervjuet var basert på en semi-strukturert intervjumetode, da var det viktig for meg at vi begge var innforstått med at vi hadde noen hovedpunkter vi skulle forholde oss til underveis. Semi-strukturert intervju åpner opp for at man kan være fleksibel underveis, og tilpasse det til informasjonen som dukke opp underveis.

Selv om hovedtemaene var relativt like i alle intervjuer så måtte jeg tilpasse hver enkelt intervjuguide (se kapittel 9.2) i forkant av hvert intervju, da ikke alle temaene var like relevante for alle. Et eksempel på dette er forskjellen mellom informantene. I samtale med spesialrådgiver som også var nøkkelinformant, var jeg ute etter overordnede kunnskap og informasjon, samtidig som jeg fikk god innsikt om hvor «skoen trykker» i feltet (jf. kapittel 9.2). Mens i intervju med informantene tilknyttet de spesifikke casene var det mer relevant å stille spesifikke spørsmål knyttet til casene.

Selv om jeg hadde en ferdig laget intervjuguide på forhånd var jeg åpent for at informantene kunne komme med informasjon utenfor mine spørsmål. Det som er positivt med å la informanten få litt «frie tøyler» er at de da kan tilføye nye aspekter til studien din, som du gjerne ikke hadde tenkt over på forhånd. I tillegg får man også en mer «naturlig» flyt i samtalen, men

også at man får en «naturlig» flyt i samtalen. Utfordringen med å ha et semi-strukturert intervju er at man oppfordres også som forsker å komme på tilpassede og kanskje nye spørsmål underveis, dersom man ikke klarer dette vil dette påvirke intervjuet i sin helhet (Dunn, 2016).

Jeg gjennomførte til sammen 8 intervjuer fordelt på 9 personer. Ettersom jeg hadde snakket med flere av informantene mine i forkant gjennom jobb, så følte starten av intervjuene mer naturlig enn med de jeg ikke kjente på forhånd. Fordelen med å intervju noen jeg kjente fra før var at intervjuet startet som en helt vanlig samtale slik at vi begge «varmet opp» til intervjuet på en naturlig måte.

Med informanter jeg ikke hadde kjennskap til på forhånd prøvde jeg å etablere en relasjon ved å gjerne finne noe vi kunne ha til felles. Et eksempel på dette var med en informant, der vi begge hadde samme dialekt. Da kunne vi starte samtalen med å snakke litt om hjembyen til oss begge, noe som bidro til en lett og hyggelig stemning. Når man tilfører en slik «oppvarmingsperiode» rett før et intervju kan dette bidra til å styrke samarbeidet og kommunikasjonen gjennom selve intervjuet (Dunn, 2016). Jeg opplevde selv at intervjuet og samtalen fløt lettere når man hadde etablert en relasjon på forhånd gjennom «småprat», da det kan oppleves hardt, og gjerne litt kunstig å starte rett på første spørsmål.

4.4.2. Sekundærdata

Med sekundærdata mener man informasjon som allerede er blitt innhentet av noen andre og som igjen er tilgjengelig for andre å bruke, dette kan hjelpe deg med å gi kontekst til studien din dersom du også benytter deg av primær datainnsamling (Clark, 2005). Jeg har i dette forskningsprosjektet vektlagt å innhente sekundærdata for å sette meg inn i hva som rører seg i faget om offentlige anskaffelser og for å komplimentere intervjuene jeg har gjennomført.

Anskaffelsesfaget er et juridisk og til tider tungt fag å sette seg inn i. I mangel på juridisk bakgrunn har jeg benyttet meg mye av DFØs hjemmeside *anskaffelser.no* for å få en dypere forståelse av hvordan anskaffelsesprosessen fungerer rent juridisk, men også teknisk. Her har jeg også supplert med lover og forskrifter hentet fra lovdata. I 2021 publiserte også DFØ en nasjonal handlingsplan for økt klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. Denne handlingsplanen har kastet lys over ulike satsningsområder som har vært relevant for valg av case.

I tillegg til DFØs handlingsplan, har jeg også benyttet meg mye av Anskaffelsesundersøkelsen som ble publisert i 2022. Undersøkelsen tar for seg mye av det jeg selv forsker på i mitt prosjekt, og har gitt meg innsyn i hva som er utfordrende i anskaffelsesfaget i en grønn omstilling.

For å holde meg kontinuerlig oppdatert på teamet har det vært hensiktsmessig å benytte seg av Anbud365, som er nettavisen for offentlige anskaffelser i Norge. Her har jeg kunne følge med på dagsaktuelle saker og utviklingen i anskaffelser der bærekraftige anskaffelser er et hyppig tema. Det har også her blitt skrevet om noen av mine caseoppgaver som har gitt meg ytterligere synspunkt og data om casene mine.

Jeg har også benyttet meg av kommunenes strategier i forbindelse med offentlige anskaffelser. I dette tilfeller har jeg benyttet meg av både strategi for offentlige anskaffelser, men også en av kommunenes egen strategi for grønne anskaffelser.

4.5. Analyse og koding av funn

I verden er vi stadig nødt til å gruppere, organisere, vurdere og tolke sosiale data i alle våre sosiale samspill. Når vi analyserer kvalitative data er det egentlig bare en systematisk av denne prosessen, slik at vi kan bruke den i forskning og gi en strukturert måte å formidle våre tolkninger til andre (Cope, 2016)

Et av mine viktigste verktøy i analysen av funn er en notatbok som jeg alltid har hatt med meg. I denne boken har jeg skrevet ned tanker underveis i intervjuene, men også ellers gjennom hele forskningsprosessen. Notater er først og fremst raske og uformelle (Cope, 2016), og har dermed gitt meg mulighet til å utforske mulige sammenhenger underveis ved å notere ned tanker og ideer tidlig i prosjektet, for senere å minne meg selv på hva jeg bør se nærmere på senere. Notatene har også gitt meg mulighet til å tolke og analysere data underveis i hele prosjektet, gjennom å identifisere mønstre og likheter. Disse 'del-analysene' har hjulpet meg både igjennom å utarbeide spørsmål til intervjuene, men også i arbeidet med å kategorisere funnene mine underveis.

Transkribering av intervjuene har foregått gjennom nvivo. Jeg valgte å bruke dette programmet til transkribering slik at jeg lettere kunne kategorisere og kode intervjuene senere. Underveis i transkriberingen har jeg også prøvd å ha oversikt over hovedfunn gjennom å notere dette ned i notatboken underveis. Jeg brukte også tankekart i prosessen for å komme frem til hvilke hovedkategorier jeg ville bruke i nvivo. Videre brukte jeg nvivo til å kode alle intervjuene mine.

Ettersom jeg hadde transkribert intervjuene i nvivo var det nå enkelt å overføre deler eller avsnitt av intervjuene inn egne kategorier. Jeg opprettet i første omgang flere kategorier, eller noder, som f.eks. ‘enkeltmennesker’ ‘strategi’ ‘risiko’ ‘behovsanalyse’ ‘kunnskap’. Til sammen hadde jeg 20 kategorier, som jeg senere delte inn i hovedkategoriene ‘barrierer’ og ‘drivere’. Når man koder data er formålet først og fremst å redusere dataen, samtidig som at man får organisert innholdet (Cope, 2016). Kodingen gjorde det oversiktlig når jeg senere skulle presentere funnene skriftlig.

4.6. Posisjonalitet

En forskers evne til å tolke visse situasjoner avhenger av egenskapene en innehar. En insider er noen som ligner på informantene sine på flere måter (Dowling, 2016). I følge Dowling er både informasjonen en insider samler inn, og dens tolkninger av den mer gyldige enn fra en outsider. Dowling begrunner dette med at informantene vil være mer tilbøyelige til å snakke fritt med deg og du er mer mottakelig til å forstå hva de sier, fordi man deler samme perspektiv på verden. Et eksempel på dette er noe jeg også har nevnt tidligere, er at vi snakker det samme språket i intervjuet. Det at jeg har en bakgrunn med anskaffelser i DFØ gjør nok at informanten har en viss forventning til mitt kunnskapsnivå innen faget, og har derfor gjort det enklere for dem å prate uanstrengt, uten å måtte tenke for mye over faglige begreper og konsepter. Som insider har jeg også hatt en unik posisjon til å studere problemstillingen min med spesiell kunnskap om saken. Dette handler både om tilegnet kunnskap igjennom jobben, men også tilgjengeligheten på data. Analyser, rapporter og undersøkelser har vært enkelt å finne ettersom dette er også data som blir benyttet av DFØ. All slik data er offentlig, og tilgjengelig for alle, men letingen etter slike dokumenter ville nok tatt lengre tid uten at noen ‘pekte meg i riktig retning’.

Det er også viktig å være selvbevisst på sin egen rolle som ‘forsker’. Refleksivitet er definert av Kim England (Dowling, 2016) som en kontinuerlig, selvbevisst vurdering av seg selv som forsker og av forskningsprosessen. Med andre ord, innebærer refleksivitet å analysere ens egen situasjon som om det var en egen studie. I intervjuene kan ikke mine personlige egenskaper og sosiale posisjon kontrolleres eller endres. Det at jeg jobber med anskaffelser utenom masteroppgaven vil være nærmest umulig for meg å overse og måten informantene mine oppfatter meg, vil nok være noe formet av jeg er ansatt hos DFØ.

Selv om insider rollen har gitt meg fordeler, finnes det fortsatt utfordringer knyttet til dette. En utfordring med å være insider kan i følge Costley (2013) være unngåelse av å være villedende

fordi man har større tilgang til informasjon. Med dette menes at man kan for eksempel innhente informasjon fra arbeidsplassen eller kollegaene dine for prosjektet ditt, og deretter la dem tro at du trenger informasjonen av en annen grunn. Det er derfor hensiktsmessig å være kritisk refleksiv igjennom hele forskningsprosessen. Når man er kritisk refleksiv er man kontinuerlig, selvbevisst på seg selv som forsker, men også selve forskningsprosessen (Dowling, 2016). Når man ikke klarer å være helt uavhengig forskningsarbeidet, er det både viktig og nyttig å forsøke å bli bevisst sitt eget engasjement og innflytelse på sosiale relasjoner.

Det er ikke uten ettertanke at jeg både jobber og forsker på samme tema. Det har til tider oppstått etiske spørsmål og til tider usikkerhet knyttet til min rolle som både arbeidstaker og forsker. Et av dilemmaene jeg har fundert på er om informantene mine har kjent på en forpliktelse til å samarbeide med forskningen min. Da tenker jeg ikke nødvendigvis på mine egne kollegaer, men gjerne de jeg tidligere har kontaktet i jobbsammenheng. Det var derfor viktig for meg å understreke til alle mine informanter at studien min var helt uavhengig. Dette gjorde jeg ved å legge til informasjon om dette i epost, samt at alle epostkorrespondanser mellom informanter og meg ble gjort via min UiB-mail og ikke jobbmail.

Et annet etisk dilemma som har oppstått er min personlige relasjon til en innkjøper i den ene kommunen. Dette ble løst ved at vedkommende har vært helt utelatt fra denne studien. På tross av personens lange erfaring og innsikt, kunne relasjonen vår vært vanskelig å ta avstand fra i en intervjuopprosess. Det har også vært en tanke om at informantene fra kommunen takket ja på bakgrunn av min relasjon til innkjøperen, men i møte med informantene oppleves det ikke slik. Informantene har et stort engasjement og yrkesstolthet som jeg opplever er årsaken til at de ønsker å bidra til denne studien.

Når det oppstår slike situasjoner innebærer det en viss forpliktelse til selvreflekterende etisk atferd, som handler om bevissthet om hvordan man skal identifisere og løse de etiske dilemmaene når de oppstår. Med andre ord, det handler om å være kritisk refleksiv.

4.7. Datakvalitet

Kvaliteten på denne studien kan vurderes på flere måter, deriblant ved å se på validitet. Dette innebærer at forskningens materiale og data, er relevant for forskningens formål (Skilbrei, 2019).

Man kan skille mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet viser til hvorvidt forskeren har dekning for dataene sine for konklusjonen, altså hvorvidt forskeren representerer realiteten. Gjennom studiemetodene har jeg trukket slutninger og kommet med konklusjoner basert på innhentet data. For å sikre validitet på best mulig måte er det her viktig å innhente data fra flere kilder. Basert på informasjonen fra informantene, sekundærdata og arbeidet mitt hos DFØ har jeg gjort egen tolkning og analyse av funnene mine. Det at jeg benytter meg av flere metoder å innhente data på, kan bidra til å sikre validiteten i studien min (Gray, 2022).

Ekstern validitet handler om hvordan kunnskap som skapes i studier er relevante og overførbare til andre grupper (Skilbrei, 2019). Dette viser også til hvor generaliserbar studien vil være. Studien har tatt for seg norske kommuner i noe av samme størrelse, men plassert på ulike plasser i landet. Bakgrunnen for å velge to kommuner med ulik geografisk plassering var for å kunne oppnå en viss form for ekstern validitet, slik at studien kan overføres til flere kommuner. Men for å rette et kritisk blikk på utvalg av kommuner så kunne den eksterne validiteten blitt sterkere hvis jeg hadde inkludert en kommune av noe mindre størrelse. Dette ble forsøkt flere ganger, uten hell. Dette skyldtes ikke mangel på interesse fra kommunene jeg kontaktet, men mangel på tid og kapasitet.

Generaliserbarheten generelt i denne studien er nok begrenset til innad i Norge, og kanskje til Skandinavia. Årsaken til dette er flere. For det første har vi en tilnærmet lik politisk oppbygging innad i de Skandinaviske landene, som den nordiske modellen, som kan gi overførbarhet. Sammenlignet med f.eks. USA, der det kommersielle gjerne har større innflytelse enn det statlige, vil nok denne studien komme til kort. Norge er også et av få land som har generalistkommuner, og vil nok også dette være en begrensende faktor i denne studien.

En annen utfordring i denne studien har vært definisjonen og forståelsen av hva sirkulær økonomi er. I studien skal jeg ikke måle grad av sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser, men se hvordan kommunene jobber med å implementere sirkulær økonomi i anskaffelser, basert på informantenes erfaring og opplevelser. Utfordringen her er at det er ulike forståelser av sirkulær økonomi, og dersom jeg ikke definerer dette, så er det vanskelig å relatere funnene mine til det senere. Dette har jeg løst ved å velge en definisjon av sirkulær økonomi som har vært med meg igjennom hele studien.

4.8. Etikk

Etiske hensyn må involveres i alle typer forskningsmetoder. Beslutninger om forskningsspørsmål, passende forskningsmetoder, riktige måter å forholde seg til alle involverte aktører og passende måte å formidle resultatene, innebærer alle etiske spørsmål (Dowling, 2016). I forkant av alle gjennomførte intervjuer har alle informantene mottatt et samtykkeskriv som informerer om anonymisering og muligheten for å trekke seg fra studien når som helst (jf. kapittel 9.1). I kontakt med informantene ble også alle intervjuer tatt opp, enten gjennom Teams eller med lydopptaker. Intervjuene som ble tatt opp via Teams, blir automatisk slettet i juni 2024, da denne forskningen er over. Samtykke for opptak av informantene ble gitt i forkant av intervjuene. I tillegg til samtykkeskjema er studien registrert i RETTE. Dette er Universitetets sitt system som håndterer godkjenning av studier med tanke på håndteringen av personvernopplysninger. Dataene er også lagret i henhold til instrukt på Universitetet i Bergen sin skytjeneste.

For å sikre anonymitet til informantene har jeg unngått å bruke gjenkjennelige beskrivelser i empirien min, så langt det lar seg gjøre. Dette har vært utfordrende i forbindelse med caseutvalget mitt, ettersom jeg ikke kan oppgi referanser fra de spesifikke casene mine, som ville avslørt hvilken kommune casene tilhører. Dette er gjort med særlig tanke på å sikre anonymiteten til informantene mine, ettersom noen av de er sterkt bundet opp mot de gjennomførte anskaffelsene. I tillegg har informantene hatt spesifikke roller som kan vise til hvem de er, har jeg forsøkt beskrive de som f.eks. «informant fra kommunen» istedenfor å beskrive det med arbeidstitel.

5. Sirkulære offentlige anskaffelser, erfaringer og praksis

I dette kapitlet skal jeg presentere de empiriske funnene som er gjort for å kunne besvare oppgavens problemstillinger. For å besvare hovedproblemstillingen vil empirien presenteres gjennom de tre underproblemstillingene i oppgaven. For å vise hvordan sirkulære offentlige anskaffelser ser ut i kommune-Norge, vil jeg først presentere tre ulike caser. Videre vil kapitlet ta for seg hvilke faktorer som blir identifisert som barrierer i norske kommuner og sirkulære offentlige anskaffelser. I siste del presenteres det som oppleves som drivere i sirkulære offentlige anskaffelser.

5.1. Gjennomførte sirkulære offentlige anskaffelser

5.1.1. Bildeling og nullutslipps anskaffelse

Denne kommunen inneholder mellom 50 000–100 000 innbyggere, og er derfor plassert i gruppe 4 etter egen inndeling (Se Tabell 1). I denne gruppen finner vi 13 kommuner som har et innkjøpsvolum på omtrent 22 milliarder kroner til sammen, som utgjør en andel på 14 prosent av totalsummen. Den geografiske plasseringen til denne kommunen er plassert i nordlige deler av landet, og har derfor en større geografisk avstand fra det mer sentrale Øst- og Vestlandet. Kommunen har også satt seg som mål om å kutte klimagassutslipp med 130 000 tonn CO₂e innen 2030. Befolkningsveksten i denne kommunen er også økende, noe som kan gjøre det utfordrende å skulle kutte i klimagassutslippene. For å kunne følge opp kommunens mål innenfor klima og miljø, har kommunen derfor utarbeidet en egen strategi på offentlige anskaffelser. Strategien er bygget opp av fire pilarer som består av klima og miljø, sosial bærekraft, økonomisk bærekraft og tjenestekvalitet. Under klima og miljø står det blant annet at anskaffelser skal brukes strategisk for å redusere kommunens forbruk, og for å påvirke leverandørmarkedet til å bli mer bærekraftig. Det er også nevnt at kommunens anskaffelser skal bidra til en grønn, sirkulær økonomi og sirkulære verdikjeder. Under sosial bærekraft er en overordnet målsetning at kommunen skal gå foran som en ansvarlig innkjøper, og at de skal stille strenge krav til leverandørene sine når det gjelder både etikk og sosiale forhold. Under de fire pilarene er det oppført fire fundamentet som skal støtte oppunder pilarene. Organisering og styring, innovasjon, samarbeid og digitalisering og systemstøtte.

Innunder de fire hovedpilarene blir sirkulærøkonomi nevnt én gang, under Klima og miljø-pilaren. Det er også rettet et søkelys på organisering og styring i denne anskaffelsesstrategien. For å ivareta de fire pilarenes overordnede målsetning og strategiske føringer, står det i strategien at organiseringen i kommunen skal sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Som et tak til de fire pilarene finner vi behovsdekning. Her nevnes det at kommunen baserer seg på eksisterende og behov som dukker opp underveis. Avslutningsvis i anskaffelsesstrategien står det oppført tre punkter på hvordan strategien skal bli implementert og fulgt opp. Som en del av implementeringen nevnes viktigheten av at alle i organisasjonen kjenner til anskaffelsesstrategien og at det strategiske potensialet til anskaffelsesfaget skal være kjent for alle ledere innen virksomheten.

Delingsøkonomi er en del av den sirkulære tankegangen, der tjenester eller eiendeler deles mellom flere personer (Kommunesektoren). Bildeling er eksempel på en slik ordning, der flere personer har tilgang til samme bilpark. På denne måten kan man redusere behovet for privatbiler, som igjen har flere positive fordeler. En slik ordning har kommunen gjennomført. Kommunen har ønsket å fjerne nykjøp og leasing av biler som skal brukes til noen tjenestereiser innad i kommunen, og samtidig legge til rette for at de ansatte kan benytte seg av bilene ved andre behov. Som kjent blir gjerne ikke tjenestereiser utført hele døgnet, og da blir kommunens innleide biler stående ubrukt store deler av døgnet. Dette løste med å åpne opp for at privatpersoner også kan leie disse bilene. Teknologien i bildeling er en utvikling som beveger seg fort, og på bakgrunn av dette så ønsket ikke kommunen å stille for strenge krav og kriterier i selve anskaffelsen slik at de kunne bidra til utvikling istedenfor å sette strenge rammer som vil kunne være en bremsende faktor. Kommunen stilte heller ikke krav til sirkulær økonomi i anskaffelsen, ettersom anskaffelsen i seg selv blir sett på som sirkulær.

Kommunen gjennomførte først et vellykket pilotprosjekt, og har nå inngått en ny avtale på tre nye år, med en utvidelse av bilparken fra 17 til mellom 40–50 kjøretøy, der alle er helelektriske. En bivirkning av denne løsningen er etterspørselen etter bildelingsløsninger på tomter til nybygg, slik at eiendomsutviklere kan få større utbytte av tomten ved redusere behovet for parkeringsplasser.

Selve anskaffelsen har vært et samarbeidsprosjekt mellom kommune og fylkeskommune, og det ble benyttet markedsdialog i forkant av konkurransen.

Samme kommune har også gjennomført anleggsanskaffelser som inngår i en av tre caser i denne studien. Kommunen har hatt en jevn befolkningsvekst de siste årene, og dette har ført til flere

byggeprosjekter og dermed en del klimagassutslipp. Av totalutslippet til kommunen som institusjon stammer 22 prosent av utslippene fra motorredskaper og maskiner, der anleggsmaskiner står for den største andelen. I tråd med kommunens har ambisiøse klimamål, falt avgjørelsen på å gjennomføre en utslippsfri anleggsplass. Arbeidet innebærer graving for å oppgradere ny vei, men også oppgradering av sykkelvei, gangfelt og grøntområder. Området det arbeides i dekker et område på omtrent 17 500 m². Ettersom anleggsplassen har benyttet seg av elgravere, blir det omtalt som en utslippsfri anleggsplass. Kommunen søkte og fikk innvilget støtte fra Klimasats for å hente inn kompetanse år.

I denne anskaffelsen ble miljø vektet 35 prosent, pris 55 prosent og oppgaveforståelse 10 prosent. I tildelingskriteriet om miljø ble blant annet sirkulær bruk av materialer, som gjenbruk, vektlagt, og maskiner med lav klimapåvirkning skulle premieres. Det ble også i denne anskaffelsen gjennomført markedsdialog, der sirkulær økonomi som ombruk av masser ble et tema i dialogen. Markedsdialogen var preget av skepsis fra leverandørsiden, men endte med at flere tilbydere klarte å levere på både ombruk og nullutslippsmaskiner.

5.1.2. Solcellepanel og etikk

Denne kommunen finner vi også i gruppe 4 i egen oversikt (se Tabell 1), men i øvre sjiktet. Til forskjell til forrige kommune ligger denne kommunen mer sentralt plassert på Østlandet, og deler derfor mye av samme infrastruktur som hovedstaden. Det som også skiller kommunene er at denne kommunen ligger i det øverste sjiktet i gruppe 4, og har nesten dobbelt så mange innbyggere som kommunen i nord. Den har også nylig vært gjennom kommunesammenslåing der tre kommuner slo seg sammen, og administrasjonen i kommunen er derfor relativt fersk.

Kommunen har to overordnede klimamål. Det første målet er at kommunen skal redusere utslippene til under 1 tonn CO₂e per innbygger per år. Det andre målet trekker frem at kommunen skal markere seg som en foregangsaktør i det grønne skiftet. For å sikre dette ønsker de å gå foran på ulike områder der kommunen har en forutsetning for å markere seg.

For å støtte oppunder klimamålene har kommunen utarbeidet både en generell anskaffelsesstrategi, men også en egen strategi for grønne innkjøp.

I strategi for grønne innkjøp er hovedmålet for kommunen: «*NN kommune skal støtte bærekraftig forvaltning av naturressursene og bidra til at Norge når sine forpliktelser etter Parisavtalen gjennom sine innkjøp*». I denne strategien blir sirkulær økonomi eller sirkulære anskaffelser nevnt ni ganger og sirkulær økonomi er også et eget delmål i denne strategien.

I planleggingsfasen i solcelleanskaffelsen fikk kommunen kunnskap om at det er en høy risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter i produksjonen av solcellepaneler. Risikoen knyttet seg til innsatsfaktoren kvarts, samt foredling av polysilisium. I denne kommunen skal all utvikling skje i tråd med FNs bærekraftsmål, hvor bærekraftsmål 12 er ansvarlig produksjon. Kommunen er også medlem av Etisk handel Norge, som i seg selv innebærer en forpliktelse om å foreta risikovurderinger, og gjøre risikoreduserende tiltak i de anskaffelsene der risikoen vurderes som høy. I 2023 gjennomførte denne kommunen en anskaffelse av solcellepanel som skal brukes til å dekke ulike tak i kommunen. Anskaffelsen ble gjennomført av østlandskommunen, men ble også gjennomført på vegne av flere andre oppdragsgivere (to kommuner og et offentlig senter).

Tildelingskriteriene i denne anskaffelsen er vektet 30 prosent på pris, 20 prosent på oppgaveforståelse og hele 50 prosent på etikk. Konkurransesgrunnet spesifiserer at denne anskaffelsen inneholder komponenter og råvarer som bærer høy risiko for brudd på menneskerettighetene. Ifølge kommunen ønsker de å bidra til et ansvarlig næringsliv i hele leverandørkjeden og styrke påvirkningen på etisk handel gjennom å vekte etikk høyt i denne anskaffelsen. Tilbyderne i denne konkurransen forventes å redegjøre for deres involvering i etisk handel, og tilbyderne må derfor gi informasjon om hvordan de praktiserer etikk i forhold til handel, og hvordan de respekterer menneskerettighetene i deres virksomhet og i leverandørkjeden de kjøper varer og tjenester fra. Menneskerettighetene de viser til i denne anskaffelsen er sterkt knyttet til solcellepaneler produsert gjennom tvangsarbeid i Xinjiang-provinsen i Kina.

Det ble ikke stilt krav til hverken klima eller miljø i anskaffelsen, ettersom anskaffelsen i form av utstyr for å kunne produsere solcelleenergi er et eksempel på produksjon av fornybar energi gjennom effektiv arealutnyttelse og dermed et miljøvennlig tiltak. Markedsdialog ble også gjennomført i forkant av anskaffelsen, men tilbakemeldingene var preget av et lite modent marked.

5.2. Barrierer

5.2.1. Mellomlagring og massehåndtering

En utfordring for innkjøperne som skal stille krav til sirkulærøkonomi i anskaffelsene sine, er mangelen på steder å lagre materialer og massehåndtering. Denne problemstillingen var blant annet relevant for anskaffelsen knyttet til anlegg. På spørsmål om hvordan det ble stilt krav til sirkulær økonomi i anleggsanskaffelsen svarte informant fra kommunen at det ble stilt krav til ombruk av massene dersom det var mulig. Hen trekker også frem at det var flere ting som kunne blitt gjort annerledes. Først burde ordlyden «kan» blitt byttet ut med «skal» i konkurransegrunnlaget. Et annet forhold som ble trukket frem, var at kommunen i konkurransegrunnlaget skrev at massene som lå under bakken, skal tilbakeføres dit. Dette premierte de på, før de visste hva som lå under bakken. Hen forteller videre at ordlyden burde blitt endret til at massene som ble gravd opp skulle blitt levert til gjenbruk, og at massene som skulle inn i prosjektet skal være gjenbrukt. Dette er en utfordring, da kommunen ikke har et system for bearbeiding og lagring av byggemasser. Informanten forteller videre at utfordringen ligger også i kvaliteten på massene, ettersom byen er bygget på gammel havbunn. Dersom de trenger kvalitetsmasser, må de derfor importere dette fra andre steder. De ønsker de heller å rette fokuset på gjenbruk av de importerte massene fremfor jomfruelige stedlige masser. Kommunen har tidligere forsøkt å gjøre noe med dette, men forteller at det ender opp med prosjektgrupper som kommer med anbefalinger som raskt blir skrinlagt igjen. Prosjektgruppen tilknyttet denne kommunen har prøvd å overkomme denne barrieren, men får det ikke til. En av grunnene til dette er at det er flere mennesker som da må snakke sammen. Barrierene for å dette til synes først og fremst skyldes manglende koordinering mellom flere instanser for å få til deponeringen

Det ble også en mer positiv mottakelse fra markedet av kravene om massehåndtering fremfor elektriske gravemaskiner. En av grunnene til dette var at konkurransen la opp til at kommunen skulle tilrettelegge for mellomlagring, da dette er et sterkt ønske og behov fra flere leverandører. Elektriske gravemaskiner derimot, krever både en større investeringer for leverandørene, samtidig som det gir driftsmessige utfordringer i forbindelse med ladningslogistikk i anleggsperioden.

Mangelen på mellomlagring trekkes frem som en stor utfordring blant flere av informantene. Utfordringen med å stille krav og kriterier til sirkulær økonomi knyttet til ombruk av materialer,

er at prosessen ofte stopper opp da det ikke finnes muligheter for mellomlagring. Dette gjelder også til dels for oppbevaring av møbler. Det er imidlertid observert en bedring på begge disse utfordringene etter at en ombrukssentral i hovedstaden ble etablert. Utfordringen med møbler ligger i at leverandørene må «fryse» varen frem til de kanskje vinner konkurransen. Da dette ikke er særlig gunstig for leverandørene, kan det derfor være vanskelig å få tak i brukte møbler. Utfordringen med ombruk ligger da gjerne ikke i å klare å stille krav og kriterier på innkjøpers side, men heller til selve utførelsen av prosjektet. Det kan dermed virke som at det er en drakamp mellom oppdragsgiver og leverandørene om hvem som skal tilrettelegge for mellomlager.

5.2.2. Holdninger

Holdninger til sirkulær økonomiske prinsipper er ikke bare basert på holdninger innad i kommunevirksomheten, men også utenfor. Selv om man ser en økende etterspørsel etter ombruk, rehabilitering og reparasjon, mener flere informanter at det fortsatt synes på alle disse punktene. Dette begrunnes med holdningene til brukte varer. Brukte varer, spesielt møbler, sammenlignes ofte med det som er tilgjengelig på bruktmarkedet, og blir derfor sett på som et annenrangs innkjøp og noen også ansett å være av lavere estetisk verdi. Dette bildet samsvarer ikke med både informant fra kommunen og rådgivende tjenester sin erfaring, tvert imot så vil en tradisjonell anskaffelse på brukte møbler ikke kunne sammenlignes med det man finner i det private markedet. Brukte møbler i en anskaffelse er gjerne møbler som er blitt brukt til utstilling eller på andre kontorer der møblene «forsvinner» i flytting. Er budsjettet også stort, er det en utfordring at det oppleves som bedre og enklere å kjøpe inn nye møbler til det nye bygget, enn å ta vare på de brukte. Informantene viser til at kombinasjonen mellom estetikk, kostnad og klima- og miljøgevinster, er en vanskelig kabal som skal gå opp for flere, og at etablerte holdninger knyttet til brukt og kvalitet må endres..

Den interne motstanden har også vært til stede i de ulike prosjektene denne oppgaven tar utgangspunkt i. Informant fra kommunen trekker frem at spørsmål om kostnader, usikkerhet om det ukjente og generelt hvor vanskelig den grønne omstillingen er å få til, er gjennomgangstema i materialet. Det blir også ofte stilt spørsmål til ressursfordeling i form av arbeidskraft, kapasitet og penger, uten at nødvendigvis personene har en god forståelse rundt realitetene, og ei heller ingen fakta de kan støtte det oppunder med. Denne typen intern motstand, er holdninger som kan møtes i ulike nivåer av organisasjonen, ifølge denne informanten.

Anskaffelsenes innhold har endret seg mye over lite tid. Klima og miljø tar nå større plass enn tidligere, og gjennom det endres også praksis knyttet til de kriteriene som skal inngå. Holdningene knyttet til dette baserer seg gjerne verken på vond vilje eller evnen til å forstå, men handler mer om at man er vant til å forholde seg til de vanlige parameterne i en anskaffelse. Da kan man gjøre det man har gjort i flere år, og være trygg på det. Nye tema skaper usikkerhet som en prøver å unngå framfor å oppgradere denne kunnskapen i innkjøpsavdelingen. Fokuset på faget henger derfor sammen med holdningsendring, hvor

«vi må bevege oss vekk fra angstskaffelser, og heller se på hvordan vi kan få mest mulig ut av det vi gjør».

Dette er også en holdning som går igjen hos flere av informantene, der de trekker frem hvordan man leser anskaffelsesregelverket. Man kan velge å se på regelverket som en hindring, eller man kan se på mulighetsrommet som regelverket gir. Som et bilde en av informantene presenterer når vi snakket om holdninger i sirkulære offentlige anskaffelser, understrekes poenget med at man kan ta et aktivt valg om man ønsker å være en foregangsperson eller henge igjen i gamle strukturer:

«Vil du være dinosaur eller astronaut?»

Når det gjelder leverandørmarkedet opplever alle informantene dette som modent, og har en positiv holdning til omstillingen i anskaffelser. I noen få tilfeller har man blitt møtt med skepsis. I anleggsanskaffelsen, ble det dårlig tatt imot av markedet at kommunen ønsket lavutslippsmaskiner i prosjektet. Da konkurransen først startet derimot, var det tre av fire leverandører som kunne levere helelektriske gravemaskiner. Det er også viktig her å påpeke at modenheten i bærekraftige anskaffelser er forskjellige mellom store og små leverandører. Store leverandører ligger gjerne foran når det gjelder offentlige virksomheter i sirkulære offentlige anskaffelser, mens kommunen møter litt mer motgang hos de mindre leverandørene. Dette begrunner en av informantene med økonomiske investeringer som kostbare elektriske kjøretøy kan være en betydelig utfordring særlig hos de mindre leverandørene..

5.2.3. Behov

Avfallspyramiden (jf. kapittel 2.7) legger til grunn prioriteringene i den norske avfallspolitikken og EUs rammedirektiv for avfall. Den omvendte pyramiden angir prioriteringen mellom de ulike stegene som også danner grunnlaget for sirkulær økonomi. Øverst i pyramiden står det at

samarbeid med andre er viktig for å dekke ulike behov, og at aktørene bør vurdere om innkjøp er nødvendig. Pyramiden ble aktivt brukt under intervjuene, og samtaleemnet dreiet seg ofte om hvor i pyramiden det som oftest stopper opp. Av de som ble spurt om dette, svarer alle at det svikter mest i behovsanalysen. Årsaken til dette er at det ikke er nok tid og ressurser i kommunen til å gjennomføre en grundig behovsanalyse, eller til å planlegge godt i tidlig fase. Avdekking av behov i en anskaffelse er et utgangspunkt som skal definere hele anskaffelsen og sørge for at den blir gjennomført på en hensiktsmessig måte. En av informantene viser her til at behovsdekning er grunnmuren, eller taket på huset i dette tilfellet, på alt de skal gjøre. I noen tilfeller tar man gjerne frem tidligere konkurransedokumenter, setter seg sammen med faggruppe, og bare flikker litt i dokumentene. Da hopper man gjerne over behovsanalysen ved å anta at man har det samme behovet nå, som for noen år tilbake. I følge informant fra kommunen er dette et hinder for å ta i bruk og utnytte avfallspyramiden for det den er verdt, men også et hinder for å gjennomføre gode sirkulære anskaffelser.

Informant fra kommunen sier at det skal være et behov, og det skal best kunne dekkes gjennom en anskaffelse. «*Man skal stille seg selv spørsmålet: må man kjøpe?*». Det å ha dette i bakhodet hele tiden når man planlegger anskaffelser er vesentlig. Da må man tenke annerledes og nytt; kan dette løses på en annen måte med gjenbruk og ombruk? Kan vi få til et samarbeid med næringslivet gjennom innovative anskaffelser? Målsetningen til kommunene jeg har intervjuet er at de skal gjøre slike vurderinger i alle anskaffelser, men det er konsensus om at de ikke er der i den virkelige verden enda. Det paradoksale med sirkulære offentlige anskaffelser er at:

«den beste anskaffelsen er den du ikke gjør» (informantutsagn).

Utfordringen til innkjøperne har også vært å oppdrive en felles forståelse i hele kommunen om at man skal kjøpe brukt der det er mulig. En gjentagende misoppfatning er at noen enheter i kommunen sitter med et inntrykk av at det er innkjøpsavdelingen som skal bestemme hva som skal kjøpes, mens innkjøpernes jobb jo heller er å anskaffe en vare eller tjeneste som skal dekke kommunens behov. Og dersom ingen fremmer mulighetsrommet man har innenfor ombruk, gjenbruk og reparasjon, er det vanskelig også for innkjøpsavdelingen å gjennomføre sirkulære innkjøp. Dette er en del av omstillingsprosessen med mer innslag av sirkulære løsninger som krever mye ressurser, ettersom man trenger hele kommunen med på laget. Ifølge informant fra kommunen møter man her ofte på interne barrierer, ettersom det mangler helhetlige administrative føringer fra øvre nivåer i kommunen.

En av informantene utdyper videre at behovsanalysen ofte gjøres lenge før innkjøpsavdelingen kommer inn. Dersom man ikke kjenner til de bærekraftige føringene, kan dette føre til at anskaffelsen blir lite bærekraftig. Et eksempel på dette, har man ved bygging av nybygg som skal møbleres før åpning, der man gjerne har en interiørarkitekt som har laget et konsept lenge før man skal anskaffe varene. Da kommer innkjøpene inn på feil tidspunkt, og får mindre påvirkningskraft enn ønskelig. Dersom innkjøpsfunksjonen bare blir sett på som «noen som bare skal kjøpe inn noe», og ikke får rollen som en strategisk enhet, kan det lettere bli at en del innkjøp blir unødvendige. Her skiller innslaget med sirkulære anskaffelser seg veldig ut fra innkjøp ellers, ettersom den beste sirkulære anskaffelsen er den man ikke gjør. Det er derfor svært viktig å jobbe med koblingen mellom innkjøpsavdelingen og organisasjonen som en koordinert helhet. Det kan virke som at silotenking innenfor kommunene setter en brems for sirkulære anskaffelser, og at behovet for samarbeid på tvers er viktig.

Behovsanalyse kan også være vanskelig å gjennomføre dersom man ikke kjenner til behovet i forkant av anskaffelsen. Sirkulære offentlige anskaffelser er ofte en driver for innovative løsninger, og dersom man skal gjennomføre noe som ikke er blitt gjort før, kan det være vanskelig å dekke alle behov. Gjennom bildelingsanskaffelsen var dette et tema, da man ikke kjente til eller hadde oversikt over data tilknyttet bilbruk i kommunen og fylkeskommunen. Når man ikke har et godt datagrunnlag å basere seg på, kan det også bli vanskelig å vite hvordan man skal dekke behovet. Derfor ble det i denne kommunen gjennomført et pilotprosjekt for å få erfaringsgrunnlag til en videre anskaffelse av bildeling. Behovet i denne anskaffelsen er todelt. For det første skulle det være et prosjekt som skulle bidra til å nå klimamålene, mens det samtidig skulle dekke et økonomisk behov til kommunen. Dette kan være en god måte å imøtekomme innovative og nye anskaffelser på.

5.2.4. Kontraktsoppfølging

For å vite om man har nådd målet med anskaffelsen generelt og med henblikk på den sirkulære komponenten, må man også følge opp kontraktene for å se til at man har fått det ønskelige resultatet. I en av mine feltkommuner er det en egen person som er ansvarlig for oppfølging, samtidig er kontraktsoppfølging noe de jobber med å få bedre rutiner på. I noen tilfeller er det gjort oppfølging helt på detaljnivå, der de har registrert registreringsnummer på bilene til en renholdstjeneste de hadde, for å sørge for at det var nullutslippsbiler. Men det er klart at dette

er altfor tidkrevende å gjøre i alle anskaffelser. Når de har gjennomført kontraktsoppfølging, har de gjort dette i samarbeid med faggruppene som opprinnelig var med i konkurranseutformingene. Kommunen ønsker imidlertid et større samarbeid knyttet til oppfølging av kontrakter, slik at arbeidet ikke blir gjort dobbelt opp. Oppfølging av kontrakter blir ofte litt «stemoderlig» behandlet, ettersom fokuset i anskaffelser lenge har ligget på gjennomføringsdelen, herunder at man ikke gjør noe ulovlig. Det blir generelt brukt lite tid og ressurser på oppfølgingsfasen.

Mangelen på oppfølging av anskaffelser er ikke den eneste barrieren. Det stilles også spørsmål til kompetanse knyttet til å kunne følge opp en kontrakt. Selv om ikke denne studien tar for seg så mye av dette feltet, stiller noen av informantene spørsmål til om man innehar nok kompetanse til å følge opp sirkulære anskaffelser. Med dette mener de at det per dags dato finnes få måleinstrumenter som kan måle resultatet av en god eller dårlig sirkulær anskaffelse. Dette henger litt sammen med hva en av nøkkelinformantene sier om at sirkulær økonomi kan gjøres ekstremt teknisk, og kanskje for teknisk for enkelte til å følges opp på en tilfredsstillende måte.

5.2.5. Kunnskap

I mange år har anskaffelsesfaget i hovedsak innebåret å overholde regelverket, samt å sikre en viss form for konkurranse. Nå må aktørene sette fagområdet i et større perspektiv, og bruke det som et verktøy i kommunen for å oppnå overordnede mål. Effektiv bruk av offentlige midler står fortsatt i fokus, men samfunnsansvar har tatt over mye av innholdet av arbeidshverdagen. Siden 2018 er det færre offentlige virksomheter som opplever at de har tilstrekkelig kompetanse innenfor klima og miljø.

Kompetanse er derfor en av de største utfordringene når innkjøperne skal utforme konkurransedokumenter. «Vi snakker ikke her om juridisk kompetanse innenfor regelverket, men kompetanse knyttet til mulighetsrommet innen bærekraftige anskaffelser». Innkjøperne vet ikke alltid rekkevidden av det man skal hensynta. «Jeg opplever at jeg klarer meg på et absolutt minimumsnivå når det gjelder gjennomføringen av sirkulære anskaffelser», forteller en av informantene. Kompetansen må man bygge opp selv, men ettersom avdelingen er presset på både tid og ressurser, så blir det kun tid til å tilegne seg kunnskap på et overordnet nivå. Kunnskap og forståelse for klima, miljø og klimafotavtrykk, er en mangelvare. Kunnskap er også ferskvare, som krever kontinuerlig påfyll og oppdateringer innenfor området. Verktøyene som blir brukt for å gjennomføre sirkulære offentlige anskaffelser er for eksempel Svanemerke sin veiledning, DFØ sin kriterieveiviser eller andre anskaffelsesnettverk som sitter på ønsket

kompetanse. I solcelleanskaffelsen benyttet også kommunen seg av sparringssamtaler med Etisk handel Norge, Sykehusinnkjøp og Utviklings- og kompetanseetaten (Dannevig et al.). Det ble også hentet inn kunnskap fra akademiske rapporter. Anskaffelsesfaget er blitt større med årene, og kunnskapen er ikke bare tilknyttet generelle felt innen bærekraft, klima og miljø. Det kreves også kunnskap om anskaffelser innenfor flere ulike kategorier av fagfelt. Eksempler på slike felt er IKT, bygg- og anlegg og tekstil. Kunnskap har vært en flaskehals for de aller fleste som driver med anskaffelser. En av årsakene bak denne utfordringen, knytter seg til den overveldelsen og usikkerheten mange innkjøpere følte på da klima og miljø begynte å komme ordentlig på dagsorden. Det er et helt nytt fagfelt for mange, og av de juristene som ble intervjuet i forbindelse med oppgaven, er det ingen som har hatt noe om klima og miljø på studiet sitt. Motivasjonen til å lære er derimot til stede for de fleste, men grunnet tid og ressurser oppleves det som at den enkelte ikke får tid til å drive med kompetanseheving. Dette til tross for at begge kommunene har et ønske om å bli sterkere på fagfeltet. Samtidig som det ropes etter kompetanse, hever også begge kommunene ambisjonsnivået. Oppsummert kan det konkluderes med at det ikke står på viljen til innkjøperne, men om tid, og derfor ser det ut til at det er et gap mellom hvilke forventninger man har til kommunens og sitt eget arbeid, og det de faktisk får tid til å gjennomføre på jobb.

For å motvirke kompetansemangelen har begge kommunene søkt om midler fra Klimasats. Midlene til den ene. Kommunen ble knyttet til en prosjektstilling der de fikk hjelp til å utvikle verktøy i forhold til hvordan kommunen burde stille krav til klima og miljø, og hvordan de skulle vekte og tildele på denne type kriterier i anskaffelser. Det som var den største effekten av dette, var at de nå hadde en ressurs som satt på samme kontor, som de kunne snakke med og som satte temaet på agendaen. Da ble temaet også ufarliggjort for flere. Dersom man ser på dette fra utsiden, kan anskaffelsesfaget bli sett på som stort og skummelt. Øker man derimot bevisstheten om hva dette faget innebærer også av muligheter, kan det virke ufarliggjørende. Anskaffelsesanskaffelsen og bildelingsanskaffelsen har også begge fått økonomisk støtte via Klimasats til å gjennomføre prosjektet. Disse casene blir sett på som egne prosjekter som ikke ble initiert fra innkjøp, men fra samfunn og næringsavdelingen. Hadde det ikke vært prosjektbasert og med tilførte midler, hadde kommunen alene aldri kommet på dette selv. Dette er en av de involverte informantene helt overbevist om.

Men hva vil det egentlig si å ha kunnskap om sirkulærøkonomi i anskaffelser? Det er viktig å supplere innkjøperne med en grunnleggende kunnskap. Men som rådgiver innen offentlige

sirkulære anskaffelser vektlegger, kan det bli for komplisert i lengden. Hen trekker frem at det er litt paradoksalt at i en slik rådgiverstilling så opplever man at man til tider må begrense kunnskapen man skal formidle. Sirkulærøkonomi kan man gjøre veldig teknisk, og man må da tilpasse kommunikasjonen til hvem mottakeren er. Dette er nok en vanskelig middelvei mellom å skulle øke kunnskapsnivået til kommunene, og samtidig ufarliggjøre det. Et av eksemplene informanten trekker fram er innkjøp av brukte møbler. Dersom man heller kjøper fem billige brukte produkter som hver for seg har 10kg CO₂-utslipp tilknyttet seg i løpet av 5 år, er det faktisk bedre å kjøpe ett nytt produkt av høyere kvalitet som har 40kg CO₂-utslipp i løpet av 5 år. Dette gir også opphav til en annen utfordring når det gjelder å handle brukt. Når man ser øverst i avfallspyramiden står det at man skal redusere innkjøpet. Gjør man dette, vil man spare penger. De sparte midlene kan ikke kommunene grave ned, men må brukes på noe, og da spørres det hvor mye CO₂-utslipp og miljøpåvirkning dette vil ha:

«en miljøaktivist som kjøper brukte klær og sparer masse penger på det, og som da ender opp med å bruke de sparte pengene på en flytur til Spania, vil totalt sett ha bidratt med en negativ effekt på klima og miljø» (seniorrådgiver)

En viktig mekanisme her som flere av informantene nevner, er at offentlige anskaffelser må sørge for at man reduserer kvantitet, og setter inn et økt fokus på kvalitet. Reduserer du etterspørselen etter kvantitet, vil det føre til et redusert klimafotavtrykk fordi man da har færre produkter som skal produseres. Kjøper man heller et dyrere produkt, vil man ikke ha samme mulighet til å kjøpe like mye i volum, og det vil være færre produkter som må produseres:

«Kjøper man veldig mye brukte klær, så burde man bruke de sparte pengene på en fin og dyr kjole istedenfor å kjøpe enda flere billige klær. Dette handler ikke om at det er en bedre produksjon. Det handler om at du bare har råd til én kjole istedenfor 15». (informantutsagt)

Dersom kommunene fortsetter å kjøpe som de gjør i dag, så vil man ikke klare å nå egne klimamål. Så lenge man har budsjett til det, så kjøper man det man har behov for. Det mangler interne føringer på hvilke prosjekter man heller kunne finansiert. Ødelegger man jobbtelefonen sin, så får man ny, istedenfor å investere i avtaler om reparasjon eller oppussing av eksisterende produkter. De pengene man sparer på ombruk av varer, kunne man brukt på å finansiere slike reparasjonsløsninger. Rekyleffekten, som det her er snakk om, sier rådgiver i sirkulære offentlige anskaffelser, er et lite diskutert tema, selv for de som jobber med bærekraft. Dette

finner informanten overraskende, ettersom det for vedkommende er en viktig mekanisme å hensynta i arbeidet for å nå klima- og miljømål:

«det er åpenbart at det du sparer på redusert kvantitet, kan du sette inn på økt kvalitet» (Informantutsagn). Her kommer imidlertid spørsmålet om kommunens kapasitet og formelle ansvar til å gå alle produksjonssystemers detaljer etter i sømmene for å kontrollere for akkurat det. Det i større grad kreve dokumentasjon på livssyklus kostnader og geografisk opprinnelse hos tilbyder kan være deler av løsningen.

For å ha kunnskap om utslipp og miljøpåvirkning fra start til slutt, må man igjennom hele livssyklusfasen, og samtidig kjenne til hele leverandørkjeden. Dette inkluderer kunnskap om et helhetlig bilde av et produkts livssyklus fra råvareutvinning, videre til produksjonsprosesser og til slutt bruk og avfallshåndtering. Skal man inkludere hele livssyklusen og leverandørkjeden til et produkt, kan det fort gi en avskrekkende effekt for innkjøperne som skal stille krav og kriterier. Man er stort sett ikke kommet lenger enn at det jobbes med det siste leddet i leverandørkjeden i kommunene. Et veldig typisk eksempel som en av informantene trekker frem, er elektriske biler der utslipp og miljøpåvirkning måles innad i Norge, mens man ikke ser nærmere på hvor innsatsfaktorene kommer fra og hvilke forhold det produseres i. Dette betyr ikke at det ikke er på agendaen for flere kommuner. Dette er noe som diskuteres i den ene kommunen, der de stiller seg spørsmålet om hvorvidt kravene fører til reelle klimagevinster, eller om det bare er en form for grønnvasking? Dette er viktige spørsmål å ha med seg, men at det til syvende og sist handler om kapasitet og kompetanse. Kommunen på Østlandet sier også her at livssyklusanalyser og inkludering av leverandørkjeder er et område de er mye ferskere på, enn å stille krav eller tildele på klima og miljø. Kommunene har ikke tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp leverandørkjedene flere ledd bakover, og da er det lettere å begynne i den enden som er nærmest oss. Det å skulle forholde seg til flere ledd bakover i logistikkjeden er veldig ferskt for kommunene:

«Det er noe jeg opplever som litt nytt i offentlig sektor, og kanskje kommunal sektor, at man skal forholde seg til mer enn det man ser i utstillingsvinduet, og at man nå er nødt til å forholde seg til flere ledd bakover» (Informantutsagn). Når livssyklusanalyser blir et tema i intervjuene blir det som oftest fokusert på livssyklusen til varen etter avhending, altså etter produksjon. Det kommer også til uttrykk at sosiale hensyn er inkludert i bærekraftig utvikling, og ikke som en del av sirkulær økonomisk prinsipper. Hvordan blir produktet brukt, kvaliteten på produktet og

hvordan kan det repareres, gjenvinnes eller ombrukes, er det som kommer til uttrykk når vi snakker om sirkulær økonomi. På spørsmål om livssyklusen før produktet, svarer informanten:

«dette blir jo litt på siden av sirkularitet, men det handler om bærekraft» (informantutsagn)

Selv om det kan ha en avskrekkende effekt på innkjøperne å skulle implementere hele leverandørkjeden i anskaffelsesprosesser, kan det også være en mulighet for utvikling. Ifølge to av informantene kan det, i trygge rammer, oppleves som motiverende for en innkjøper å kunne undersøke forholdene nærmere. Dette viser de også i solcelleanskaffelsen, da de stilte ambisiøse krav til etikk. Da er det viktig å skape en indre kultur der det er lov å gjøre feil, slik at innkjøperne ikke opplever det som farlig å bli sendt til KOFA. Her skiller informanten fra innkjøpskontoret mellom å være en erfaren innkjøper kontra en som er ny i faget. En som er ny vil nok ha mer enn nok med å sette inn i regelverket, men dersom man har lengre erfaring er man mer moden for å se etter nye muligheter og utfordre regelverket.

5.2.6. Risiko

Ved å utfordre det etablerte kan man videreutvikle mulighetsrommet i sirkulære offentlige anskaffelser. Derfor må man ha mulighet til å ta risiko, og i noen tilfeller en sjanse, for å oppnå gode sirkulære offentlige anskaffelser. I spørsmål tilknyttet risiko er det spesielt tre elementer som stadig går igjen blant informantene som må være plass. For det første så må innkjøper inneha god kunnskap om faget. Jo mer kunnskap innkjøper har, jo tryggere er man i avgjørelsene man tar. Har man mer kunnskap og kompetanse om faget, er det gjerne også lettere å ta kalkulerte risikoer. Man trenger ikke bare kunnskap til gjennomføringsdelen, men også til oppfølgingsfasen. Du kan ta risiko ved å sette nye krav eller tildelingskriterier i en anskaffelse, men dersom man mangler kunnskap vil det også bli vanskelig å følge opp anskaffelsen for å se om leverandøren har utført det på en måte som er blitt etterspurt.

Det andre temaet som stadig dukker opp, er kultur. Kulturmessig må man åpne opp for at innkjøpere kan trå feil i anskaffelser, og skjønne at det ikke er verdens undergang å havne i KOFA. Dersom man har en kultur som nesten skremmer folk fra å gjøre noe feil på grunn av KOFA, så inviterer ikke det til å ta en god kalkulert risiko for å fremme gode løsninger. Det er viktig å løfte fram de som tørr å hoppe inn i løsninger som ikke nødvendigvis er blitt prøvd ut før, men som høres fornuftig og riktig ut. *«Tar man risiko i anskaffelser, skal en også tåle å bomme litt underveis, uten å bli sablet ned av andre etterpåkløke hoder»*. Det bør derfor legges

til rette for en kultur der man åpner opp for muligheten til å gjøre feil, og samtidig ikke være redd for at en skal blir «straffet» for å ha gjort jobben sin. Skal man ha en slik kultur, er det vesentlig at man har støtte fra både egen enhet og leder, men også fra høyere oppe i systemet. Om kommunene er modne nok til å ta risiko, svarer en av informantene at kommunen er et mangelbarn som ønsker veldig mye, men ikke har god nok forankring til å iverksette det. Forankring i en strategi er det flere som trekker frem som et viktig element for å tørre å ta risiko. Dette er fordi at dersom man har en politisk vedtatt strategi, vil det være lettere å vise til denne dersom man ønsker å utfordre det etablerte og dermed få aksept og støtte fra ledelsen i kommunen. Strategi er noe jeg kommer tilbake til senere i analysen.

Det tredje temaet som dukker opp er økonomi. Når informantene prater om å ta risiko, oppsummeres det ofte med at det er en stor økonomisk forskjell når det gjelder muligheten for å ta risiko. Kommuner med større økonomi tør nok å ta mer risiko enn kommuner med lavere inntekt. Dette begrunnes med at dersom du havner i KOFA, og taper, så vil man få et økonomisk erstatningsansvar. Av den grunn er det ofte kommuner med et større økonomisk spillerom som går foran og tar denne risikoen. Disse kommunene er også gjerne noen av de demografisk større kommunene i Norge. Oslo blir i denne sammenhengen dratt fram som et eksempel, der nesten alt av funksjoner i Oslo kommune har en hel avdeling som jobber med det, mens det i beste fall bare er én person som jobber med tilsvarende oppgaver i mindre kommuner, i tillegg til andre fagområder.

De tre ulike elementene nevnes aldri som en enestående mekanisme, men i en sammenheng med hverandre. Også i rike kommuner vil man vegre seg fra å ta risiko dersom kommunen ikke har en kultur som aksepterer visse feil. Har man det økonomiske på plass, sammen med en god kultur, så trenger man fortsatt god kompetanse innenfor fagfeltet. Har man ikke kompetanse, så har man gjerne heller ikke kunnskap nok til å ta risiko eller følge opp kravene og kriteriene man har stilt i anskaffelsen. En innkjøpers hovedrolle er gjennomføringsfasen i en anskaffelse. Dersom innkjøpere er redd for å gjøre feil vil dette imidlertid kunne være et hinder for videreutvikling av sirkulære krav og kriterier i anskaffelser generelt.

5.2.7. Organisering og samarbeid

Når det gjelder organiseringen av sirkulære offentlige anskaffelser har fokuset i denne oppgaven vært på både organiseringen innad i kommunen, men også på tvers av kommunegrensene. Norske kommuner har alle de samme oppgavene og ansvarsområdene, men

forutsetningene til hver av de 357 kommunene er forskjellig fra hverandre. På bakgrunn av størrelse, kompetanse og ressurser er heller ingen kommuner i Norge organisert helt likt. Dette er noe som ofte snakkes om i intervjuene som blir utført, og det antas ofte at større kommuner har en bedre forutsetning for å lykkes med sirkulære offentlige anskaffelser grunnet høyere kapasitet og flere ressurser.

Innkjøpsavdelingen i den ene kommunen er organisert etter fagkompetanse. De har derfor egne fagansvarlige innenfor de ulike kategoriene; etisk handel, klima og miljø og arbeidskriminalitet. Disse stillingene ble opprettet på et initiativ om at innkjøpsenheten skal ha innkjøpere som har spisskompetanse innenfor de tre viktige kategoriene som dekker mye av samfunnsansvaret man som kommune har. I tillegg til spisskompetanse har de også noen generalister, eller hybrider. Hensikten med denne organiseringen er at hver enkelt innkjøper skal ha en viss oversikt over det meste, men samtidig egne stillinger som har spisskompetanse der det er nødvendig. Når jeg snakker med kommunen er det omtrent ett år siden de startet med fagansvarlige, og innkjøpssjefen er selv positivt overrasket over hvor mye nyttig de fagansvarlige har bidratt med i stillingene. I solcelleanskaffelsen var det fagansvarlig for etisk handel som bidro til å utforme de etiske kravene og kriteriene i anskaffelsen. Fagansvarlige for etisk handel og klima og miljø sitter også på samme kontor, noe som bidrar til økt samarbeid mellom de to kategoriene. I tillegg til fagansvarlige og generalister, har de en fagleder som har ansvar for konkurransegjennomføring og avtaler, og som [følgelig] bare har ansvar for de som gjennomfører konkurranser. På toppen av hierarkiet finner vi innkjøpssjefen.

Denne organiseringen gjør det unødvendig at alle innehar en omfattende kunnskap om alle områder i anskaffelsesfaget ved å plassere denne kunnskapen til noen som har særinteresse for emnet og som ønsker å fordype seg i feltet. På denne måten kan man hente inn spisskompetanse der det trengs i anskaffelsene. Dette har også vært en stor fordel når kommunen utviklet strategi for grønne anskaffelser, som jeg kommer tilbake til senere.

I kommunen på Østlandet er det under denne studien utelukkende jurister som jobber, men ønsket om å få inn andre kompetansefelt ligger der. Organisering innad i kommunen handler mye om hvordan man bruker ressurser man har til rådighet på best mulig måte, og belyse hva man trenger av tilførte ressurser som man ikke har i dag. Spesialrådgiver innen innkjøp understreker også viktigheten med å tilspisse kompetansen innenfor de ulike kategoriene:

«Jeg ønsker å fremme noen spenstige krav til at vi ikke lenger bare kan ha innkjøpsrådgivere som er generalister som holder på med anskaffelser, man må tilspisse det etter behov. Du må ha prosjektledere, jurister, analytikere og den biten som går på klima og miljø» (informant fra innkjøpsenhet)

Samarbeid på tvers av enheter har alle informantene forskjellige erfaringer med. I bildelinganskaffelsen har det vært veldig mye samarbeid i praksis på tvers av enhetene i kommunen. Representanter fra teknisk avdeling, vann og avløp, byggeteknikk, innkjøpsavdeling og samfunn og næring har alle gått sammen og jobbet med problemstillingene de møtte før og underveis i prosjektet. Dette samarbeidet har vært en forutsetning for at man har lykket med prosjektet. Representanten fra dette prosjektet nevner også at samarbeidet har vært uformelt og at det i planleggingen av prosjektet var lagt opp til lite samarbeid. På bakgrunn av dette kan man anta at samarbeidet har vært på de involvertes initiativ og gjerne ad hoc. Dialogen mellom de involverte har både vært opphav til inspirasjon, kunnskapsdeling, deling av forståelse og innspill. Samtidig har det for prosjektresultatet vært positivt at aktørene har hatt sparringspartnere underveis. I bildelinganskaffelsen har også samarbeidet hatt en betydelig faktor for gjennomføringen før, under og etter anskaffelsen. Både mellom kommune og fylkeskommune, og også sammen med leverandør. Samarbeidet har opplevdes som et partnerskap der man har vært gode sparringspartnere for hverandre underveis, hvor det har vært vilje til å teste ut nye løsninger. Det var også lettere å få tilgang til de rette personene som underveis kunne ta avgjørelser gjennom et halvtimes uformelt møte:

«Samarbeidsprosjekter skaper samarbeid» (Informant fra kommunen)

Det har også vært et økende samarbeid mellom innkjøp og samfunn og næringsavdelingen i den ene kommunen, noe som har gitt en positiv effekt for anskaffelsesfaget. Men på tross av dette har kommunen fortsatt en vei å gå for å oppnå et godt nok samarbeid. Med enkle midler kunne kommunen samarbeidet bedre for å gjennomføre sirkulære offentlige anskaffelser, men det krever at man bryter med dagens praksis med å 'snu bunken'. Det informantene mener med dette er at istedenfor å gjennomføre innovative anskaffelser innen klima og miljø, så benytter man seg av tidligere konkurransegrunnlag. Dette er også blitt nevnt av flere representanter innenfor samme kommune. I den ene kommunen blir det også nevnt at noen avdelinger sitter for seg selv, og dermed blir de som sitt eget organ. Det kan føre til at de gjerne får et sterkere eierskap til sine egne prosjekter, og dermed kan samarbeid bli vanskelig å få til på alles

premisser. Et eksempel som også er blitt nevnt tidligere er at i byggeprosjekter så starter prosjektet lenge før den første maskinen skal kjøpes inn. I den tidlige fasen blir det gjort veldig mange vurderinger før det kommer på bordet til innkjøperne. Dette fører til at det økonomiske bildet ofte kan endre seg fullstendig mellom planlegging og faktisk utførelse. Dette kan føre til at det blir brukt unødvendig tid og ressurser på å gjøre endringer, som igjen fører til at man lempet på miljøkrav for å gjøre det billigere. Dersom man ikke klarer å jobbe opp mot organisasjonen som en helhet, så spiller heller ikke forberedelsene noe rolle:

«Dersom du ikke samarbeider godt med den personen i virksomheten din som bestemmer hvordan dere gjør innkjøp, så har det ikke noe å si hvor godt du har forberedt deg» (informantutsagn)

Samarbeid kan oppnås på mange ulike nivåer og områder, men man må ha et ønske om å samarbeide. I dag er det et stort potensial for samarbeid på tvers av kommunene i Norge; et potensiale som ikke blir godt nok utnyttet. Et godt eksempel som en av informantene trekker frem er *De grønne øyene* der seks kommuner i Lofoten har opparbeidet et samarbeid for å nå egne klima- og miljømål. Samarbeid henger tett sammen med kompetansebygging, og selv om begge kommunene ikke har et formelt samarbeid med andre kommuner, har de begge benyttet seg av kompetanse utenfor egne kommunegrenser. Man kan lære av andre kommuner ved å se på konkurransegrunnlag og forhøre seg med de ansvarlige om hva som gikk bra og hva som ikke gikk bra. På denne måten kan man bygge videre på allerede utviklet kompetanse. Den ene kommunen innrømmer også at kommunene i samme region kunne ha godt av å samarbeide tettere, og viser til at dersom de de ulike kommunene hadde hatt ulike fokusområder, kunne man lært av hverandre og slippe å gjøre dobbelt arbeid. For å få til et slikt samarbeid er det viktig at også kulturen i virksomheten adresseres. Dette innebærer å fremme en kultur hvor man kan samarbeide på tvers av kompetansefelt, og dele på både spørsmål og løsninger.

«Sirkulære anskaffelser avhenger veldig av samarbeid på tvers, og egner seg lite for silotenkning» (informantutsagn)

5.3. Geografisk plassering og skala

I alle intervjuene har geografiske forskjeller blitt et tema. Enten er det de selv som har tatt det opp eller så har de fått spørsmål tilknyttet dette. Det er først og fremst geografisk plassering og demografisk størrelse som har vært i fokus når det gjelder geografiske forskjeller. På bakgrunn

av dette vil de to temaene bli behandlet i hvert sitt kapittel. Kommunene har en forskjell både i geografisk plassering, men også en viss forskjell innenfor demografi. Derfor blir det her veldig relevant å ta for seg svarene til de to ulike kommunene hver for seg.

Den ene kommunen ligger sentralt plassert på Østlandet, og deler mye av den samme infrastrukturen som hovedstaden. Informantene jeg snakker med der ser både positive og negative sider med nærhet til hovedstaden. Det er i positiv forstand med at det er nærhet til flere statlige instanser og relevante nettverk med god kompetanse som en kan benytte seg av. Det er også stor forskjell på en kort togtur inn til sentrum av Oslo for et halvdags nettverksmøte, enn å måtte gjennomføre det på digitale plattformer. Nærheten til en storby har også en fordel når det gjelder tilgangen til et stort leverandørmarked. Ettersom Oslo er et av de største innkjøpsorganene i Norge har det hatt en stor påvirkning på utviklingen av leverandørene i hele regionen. Det har vært veldig mye lettere for kommunen å ta steget inn i utslippsfrie byggeplasser siden hovedstaden allerede har banet vei innenfor denne kategorien. Dette nevnes også når vi snakker om solcelleanskaffelsen. Her slet de med å få tak i tilbydere, og det antas at modenheten i markedet vil være begrenset utenfor det sentrale Østlandet. Befinner man seg i et mer modent marked vil det gi kommunen friere tøyler til å tillate seg å avvise leverandører, og dermed skape større konkurranse på grunn av det store leverandørmarkedet. Nærhet til hovedstaden bidrar også til at det oppleves som at kommunen blir mer synlig.

Det understrekes at det er Oslo som geografisk sted som har den største påvirkningen til kommunen, ikke Oslo som kommune. Oslo kommune oppleves som veldig lukket og har derfor lite eller ingen betydning for denne kommunen. Man kan heller ikke bruke Oslo kommune som sammenligningsgrunnlag ettersom størrelsesvariasjonene er så store.

Den andre kommunen i studien er det også enighet om at den geografiske plasseringen spiller inn på sirkulære offentlige anskaffelser. Noen forskjeller er mer åpenbare enn andre. Ettersom denne kommunen er plassert lengre nord i landet, er jo de geografiske avstandene mye større der enn på det sentrale Østlandet. Infrastrukturen er et helt annet bilde i denne kommunen enn i kommunen på Østlandet. Kommunen i nord nevner blant annet at logistikk-intensive anskaffelser som varetransport er en mye større innsatsfaktor i denne kommunen, sammenlignet med lengre sør. Dette trekkes også frem som et eksempel i anleggsanskaffelsen der de er avhengige av transport av kvalitetsmasser utenfra inn i anleggsprosjekter. I bildelinganskaffelsen var det også et spørsmål om hvilke biler som skulle brukes. Kommunen og fylkeskommunen har tjenester som strekker seg over store avstander, og trenger derfor biler

med god batterilevetid, og biler som kommer seg frem i alle typer værforhold. Kjørelengden og klimaet påvirker derfor behovet, og dermed hva som skal anskaffes.

Leverandørmarkedet ser også annerledes ut i kommunen i nord enn i kommunen plassert på Østlandet. Utfordringen med leverandørmarkedet i kommunen i Nord-Norge er at man ikke alltid har nok tilbydere, og derfor kan man ende opp med å tilpasse seg hva markedet kan levere, i motsetning til å skape innovasjon gjennom anskaffelser. I bildelinganskaffelsen var det utfordrende å få nok tilbydere ettersom markedet ikke var stort nok for leverandørene.

At man har tilgang til et mindre marked kan også ha sine fordeler. Det trekkes frem at det vil være en stor utfordring å endre et stort leverandørmarked. Fordelen med næringslivet i kommunen er at et mindre marked gjerne er mer fleksibelt, og dermed lettere å tilpasses i en annen retning. Dette ble tydelig under anleggsanskaffelsen der alle leverandørene i utgangspunktet var negative til lavutslippsmaskiner, men hvor det endte med at tre av fire tilbydere kunne levere nullutslippsmaskiner, og det til en god pris. At man har et mindre og kanskje noe isolert leverandørmarked i Nord-Norge kan heller bidra til å styrke lokalt næringsliv og på sikt også gjøre det mer konkurransedyktig.

Det er flere mulige verktøy som eksisterer, deriblant kriterieveiviseren til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Dette verktøyet skal gi eksempler på krav og kriterier for både miljø og sosialt ansvar som innkjøperne kan anvende i anskaffelsene. Andre verktøy er miljømerking eller veiledning fra etisk handel. En informant fra kommunen i nord mener at man ikke kan forvente at verktøy og tiltak som vil fungere i den sentrale østlandsregionen vil være de riktige tiltakene i Nord-Norge eller på Vestlandet. Derfor er det viktig å hensynta de geografiske forskjellene i norske kommuner når man skal utarbeide verktøy og tiltak av sirkulære offentlige anskaffelser. Også her oppstår det et geografisk skille mellom de to kommunene. Kommunen på Østlandet har kortere reisevei til hovedstaden der disse verktøyene ofte utarbeides. *«Da spiser det gjerne bare en halv arbeidsdag å reise inn til Oslo for å delta på et nettverksmøte eller seminar tilknyttet bruk av disse verktøyene eller hjelpemidlene».* Sentrale fagmiljøer knyttet til offentlige anskaffelser generelt og det som går på emnet sirkulærøkonomi finner i Oslo området, blant annet gjennom DFØ, Circular Norway og Etisk Handel. Den nordlige kommunen har man benyttet seg av noen av verktøyene som finnes, men mest av tidligere erfaring fra omkringliggende områder, samt kompetanse innad i kommunen. Årsaken til at man ikke benytter seg av de generelle verktøyene er at man opplever at de ikke

passer til sin kommune eller sitt prosjekt, noe som ofte henger litt igjen i den generelle tankegangen når det gjelder hvordan man skal gjennomføre offentlige anskaffelser:

«vi må vekk i fra denne one size fits all tankegangen. Det må bli mer skreddersøm hvis vi skal klare å nå målene med disse anskaffelsene» (Spesialrådgiver)

Små kommuner betyr ofte lavere inntekt. Dette påvirker hvor mye ressurser og kompetanse en kommune innehar. I mindre kommuner er det ofte flere ulike arbeidsoppgaver som tilfaller samme person, som da må gjennomføre jobben sin med flere hatter. Dette får ringvirkninger for hvordan kommunen benytter seg av anskaffelser. Som tidligere nevnt henger økonomi og risiko sammen. Har man et større økonomisk spillerom, tørr man å ta en større risiko i anskaffelser, ettersom konsekvensene for en økonomisk rikere kommune er mindre enn hos en kommune med lavere inntekt.

En interessant observasjon er at Oslo ofte fremheves som en foregangskommune når det gjelder klima- og miljøvennlige innkjøp. Likevel påpeker en informant at mindre kommuner ikke får den anerkjennelsen de fortjener, til tross for at sløsing i Oslo antagelig er langt mer omfattende enn i små kommuner. Dette skyldes primært budsjettets størrelse. Oslo kommune blir ofte hyllet som en pionér innen miljøvennlige tiltak, men når det gjelder avfallshåndtering, er det sannsynligvis her de har størst rom for forbedring sammenlignet med mindre kommuner, hovedsakelig på grunn av budsjettets størrelse. Dette aspektet knytter seg til budsjett og finansiering, noe som skaper insentiver til å bruke opp budsjettet mot slutten av året. Dette kan føre til unødvendige innkjøp, som for eksempel ekstra PC-utstyr. Dette spiller ikke inn på selve anskaffelsesprosessen, men heller det totale klimaregnskapet til kommunene.

Selv om alle informantene er enige i at det er en forskjell tilknyttet høy- og lavinntektskommuner både når det gjelder kompetanse og ressurser, trekker en av informantene frem en viktig del av det av å være en mindre kommune:

*«noe kan vi gjøre, og blir det litt sånn at alle bidrar litt, så begynner man å flytte på store ting»
Rådgiver i kommunen*

I bildelinganskaffelsen opplevde de også en ganske kjølign tilbakemelding fra leverandørene når de hadde bildeling ute som konkurranse. De hadde noen utfordringer knyttet til å få nok tilbydere til anskaffelsen. Dette begrunner informanten med at kommunen er relativ liten, og det var derfor lite attraktivt å etablere en bildelingstjeneste.

5.4. Drivere:

I løpet av intervjuprosessen ble det også tydelig at det finnes flere drivere for hvordan kommunene klarer å gjennomføre sirkulære offentlige anskaffelser. Drivere som en godt utarbeidet strategi, dialog og samarbeid med markedet og ildsjeler er noe som blir dratt frem som gode føringer for å gjennomføre vellykkede sirkulære offentlige anskaffelser.

5.4.1. Strategi

For å kunne jobbe effektivt med sirkulære anskaffelser er det avgjørende å sette klare mål og etablere retningslinjer for denne innkjøpsmetoden. Noen virksomheter har ingen dedikert anskaffelsesstrategi, mens andre bare nevner bærekraft kortfattet som en viktig faktor. Noen har derimot etablert både en anskaffelsesstrategi og en tilhørende handlingsplan som tydelig viser hvordan de vil oppfylle strategiens mål. Integrering av anskaffelsesstrategien som en del av kommunens handlingsplan kan være svært effektivt, da det kan sikre at bærekraftige prinsipper blir innebygd i alle innkjøpsordninger.

Ifølge anskaffelsesundersøkelsen fra 2022 har 73 prosent av kommune og fylkeskommunene utviklet en egen anskaffelsesstrategi. Av disse er det 92 prosent som har klima og miljø som tema i anskaffelsesstrategien (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2022). Det er også verdt å peke på sammenhengen mellom anskaffelsesstrategi og kommunestørrelse. Dersom vi ser på andelen som har anskaffelsesstrategi basert på innkjøpsvolum, viser undersøkelsen at utarbeidelsen av anskaffelsesstrategi vokser med innkjøpsvolumet. Med andre ord; det er større sannsynlighet for at de minste virksomhetene har utarbeidet en anskaffelsesstrategi.

Ifølge rådgiver i sirkulære offentlige anskaffelser scorer offentlige virksomheter lavt i undersøkelser om anskaffelser med fokus på miljø og klima, ofte grunnet manglende styringsparametere. Disse parameterne er avgjørende for å sikre fremdrift og oppfyllelse av målene satt i anskaffelsesstrategien. For eksempel kan styringsparametere inkludere antall reparasjoner utført eller antall brukte produkter kjøpt inn, avhengig av produktkategori.

I forkant av anskaffelsen må kommunene få en grundig oversikt over den totale miljøbelastningen fra sine innkjøp, for å kunne identifisere områder som kan forbedres.

Begge kommunene i denne studien har en egen anskaffelsesstrategi. Det som skiller de to kommunene fra hverandre er at den ene kommunen også har en egen anskaffelsesstrategi dedikert til grønne innkjøp. Bakgrunnen for denne strategien var at kommunen ønsket mer tyngde og fokus til klima og miljø enn i den tradisjonelle strategien. Informanten i kommunen legger også vekt på at dersom man faktisk skulle få resultater ut av dette, måtte de skille den ut fra den opprinnelige strategien. Etter at strategien ble implementert, har kommunen også merket en økning i ambisjonsnivået for klima- og miljøvennlige anskaffelser. En slik strategi gir også innkjøpsavdelingen politisk forankring i arbeidet sitt. Det gjør det også lettere å jobbe med å få nok ressurser til å løfte faget enda høyere. Denne strategien har hatt mye å si for klima- og miljøvennlige anskaffelser, særlig i solcelleanskaffelsen. Der vektet de etikk med hele 50 prosent, som ikke er en selvfølge å få lov til å gjøre. Dersom man ikke oppfyller egne krav, kan dette føre til et stort omdømmetap. Dette begrunner informantene med at kommunen er akkurat passe stor og ligger såpass nær Oslo, at man blir en veldig synlig kommune. Synligheten i etiske anskaffelser har også ført til at de har fått kastet vekk en del useriøse leverandører innen solcelleanskaffelser. Dersom denne ambisjonen avtar, er det lett å kunne vise både til den politisk vedtatte strategien, og til et eventuelt omdømmetap:

«det er klart at kommunedirektøren sover bedre om natten da» (informant fra kommunen)

Strategien, og synligheten rundt denne, har ikke bare påvirket organisasjonen, men har også hatt ringvirkninger ut til leverandørmarkedet. Dette vises med et eksempel:

Kommunen gjennomførte en konkurranse for håndtering av slam i 2020, der en tilbyder tapte på grunn av en gammel bilpark med dieslbiler. Etter å ha gjennomført konkurransen på nytt i 2022/2023 hadde den samme tilbyderen oppgradert hele bilparken takket være kommunens fokus på bærekraftige anskaffelser. Denne gangen leverte tilbyderne en imponerende besvarelse og vant kontrakten. Dette eksempelet viser tydelig hvordan kommunens strategi direkte påvirker bransjens utvikling ved å stimulere til endringer og forbedringer blant leverandørene.

Kommunen i Nord Norge har i dette tilfelle valgt å ta en mer overordnet tilnærming. De har utviklet en egen anskaffelsesstrategi med et betydelig fokus på klima- og miljøhensyn, selv om den er utformet på et overordnet nivå. Dette var et bevisst valg fra kommunen sin side, da de

først og fremst ønsket å etablere rammene for sitt arbeid på dette området. Samtidig var det viktig for dem at strategien var politisk akseptabel og at den kunne få bred forankring i organisasjonen.

Selv om strategien ikke er preget av detaljer, så sender den ut noen signaler. Eksempelvis har de valgt å bruke behovsanalyse som et tak for strategien sin. Dette har de valgt for å rette fokuset mot at man skal ha et definert behov før man anskaffer noe. Selv om kommunen har denne strategien, er det ikke ensbetydende med at de får gjennomført alt de ønsker innenfor klima- og miljøvennlige anskaffelser: «*Selv om kommunen har en politisk bestilling på at man skal jobbe med utslippsfrie anskaffelser, så stopper det ikke deler av ledelsen å stikke kjepper i hjulene der de kan*». Strategien har heller ikke hatt en utslagsgivende effekt for bildelinganskaffelsen i kommunen - til det er strategien altfor overordnet. Noe av bakgrunnen for dette er at strategien ikke er koblet til en konkret handlingsplan som definerer mål og måloppnåelse:

«vi er ikke gode nok på å definere hva vi egentlig ønsker å oppnå» (informant fra kommunen)

Det dukker også opp noe frustrasjon når det prates om strategier og mål. Sammen med kommunen i nord, er det også andre norske kommuner som har satt seg ambisiøse klima- og miljømål, enda mer ambisiøse enn de nasjonale. Da er det ekstra frustrerende at man ikke får de ressursene man trenger for å nå disse målene. Derfor kan man lure på om ambisjon og virkelighet stemmer overens i dette tilfelle.

5.4.2. Markedsdialog

Markedsdialog generelt er både en pådriver for sirkulære anskaffelser, og anskaffelser generelt. I noen anskaffelser, da særlig sirkulære offentlige anskaffelser, gjelder det områder som er i stor utvikling og en del usikkerhet i markedet grunnet lite modenhet. Da er markedsdialog et veldig viktig verktøy for å forberede markedet på hva etterspørsel går ut på og hvilken vare eller tjeneste som skal dekke kommunens behov. Informant fra innkjøpskontor trekker her frem case anleggsanskaffelsen og bildeling som gode eksempler på hvordan de ønsker å jobbe med markedsdialog i anskaffelser fremover. Som tidligere nevnt var mottakelsen om lavutslippsmaskiner i anleggsanskaffelsen relativt laber blant leverandørene.

Når man gjennomfører en markedsdialog, forbereder man også markedet på hva som kommer, samtidig som at man også kontrollerer at kravene de stiller ikke er helt urealistiske. Så selv om

man skal bidra til å dytte markedet i riktig retning, må innkjøperne også sørge for at man faktisk får et resultat i den andre enden. Da er denne markedsdialogen helt nødvendig. Kommunen i nord opplever også et skifte i leverandørmarkedet når det gjelder bærekraftige anskaffelser: *«for noen leverandører er nok dette fremdeles litt skummelt, da de ikke helt vet konsekvensen av det de er med på»*. Informanten refererer her til utviklingen i bærekraftige anskaffelser, og forteller videre at leverandørene har begynt å skjønne at dersom man vil være med å konkurrere og vinne konkurranse, så kan ikke bærekraftsaspektet ignoreres lenger. Da er markedsdialog avgjørende, både for leverandørmarkedet, men også for det ønskede resultatet av anskaffelsen. Det er også i noen tilfeller vesentlig å skille mellom ulike typer markedsdialog. Har man felles åpne markedsdialoger kan man oppleve at det er en mer laber stemning, ettersom leverandørene skal konkurrere om den samme tjenesten. Dette begrunner en av informantene med at ingen av leverandørene ønsker å diskutere framtidsmuligheter sammen med andre leverandører. Tilnærmingen i kommunen har derfor vært én til én samtaler med de ulike leverandørene, som de opplever at de har bedre suksess med.

I kommunen på Østlandet har de også erfaringer med markedsdialoger, da de tidlig tok sikte på å «rive ned alle sperrer knyttet til dialog». Kommunen har som mål å tørre å gjøre det i alle mulige former, format og tidspunkter.

Det er ikke alltid man får svar fra markedet, noe som på en negativ måte påvirker leverandørenes muligheter til å påvirke innholdet i konkurransegrunnlaget. Selv om erfaringene er varierte, vil de fortsette å benytte seg av denne dialogen. Den er veldig nyttig for kommunen når det gjelder å finne relevante miljøkrav. Leverandørene som har fokus på miljø og klima i anskaffelsene sine, vil ofte svare på dialogene og gi innspill, og da vil man ha en måte å treffes på midten. Det er også en fin mulighet for kommunen til å få innsikt i hva som er tilgjengelig i markedet, som de kanskje ikke hadde tenkt på i forkant.

I solcelleanskaffelsen til kommunen hadde de også markedsdialog i forkant. Dette gjennomførte de ved å sende ut spørsmål til 10 ulike leverandører av solcellepanel og installasjon. Spørsmålene omhandlet hovedsakelig kvalifikasjonskraft og tildeling på etikk, og hvorvidt leverandøren ville kunne oppfylle disse. De fikk to svar fra markedsdialogen, hvor kun én var positiv til de foreslåtte krav og kriterier. Den andre leverandøren viste gjennom sitt svar at innholdet i kravene og kriteriene ikke var forstått, noe som i lys av konkurransegjennomføringen var en utfordring i seg selv.

Markedsdialog kan derfor fungere som et samspill mellom kommune og leverandørmarkedet når det kommer til utvikling og dragingen mot sirkulære offentlige anskaffelser. Men dette vil bare fungere dersom det er blitt gjort en god behovsanalyse i forkant: «Leverandørene dekker ikke et behov, de leverer løsninger». Med dette mener informanten at man som kommune må vite hvilke av løsningene som dekker behovet best, noe som krever god kunnskap om sirkulær økonomi og anskaffelser.

5.4.3. Enkeltmennesker

«For oss er det å være eller ikke være» svarer en av informantene på om hvor stor betydning enkeltmennesker har på sirkulære anskaffelser. I østlandskommunen løfter de særlig frem to av sine egne innkjøpere som ildsjeler, som har løftet hele kommunen innenfor sirkulære offentlige anskaffelser. Veien fremover har vært lettere å gå fordi man har disse ildsjelene. Dette begrunnes med at dersom man har ildsjeler, så har man alltid noen som drar med andre, og skaper et engasjement og forståelse, og dessuten fungerer én ildsjel som to mennesker. På spørsmål om hvordan gjennomførelsen av solcelleanskaffelsen hadde sett ut uten en ildsjel involvert, svarer kommunen at den nok uansett hadde blitt gjennomført, men ikke i denne formen og med lik utforming av krav og kriterier.

Det er relativ bred enighet blant informantene om det meste i dette prosjektet, men på spørsmål om enkeltmenneskers betydning for sirkulære offentlige anskaffelser er det en overveldende konsensus om hvor viktige de er. Flere av informantene jeg snakker med har trukket frem en eller flere ildsjeler som de selv mener har vært uunnværlig i flere prosjekter. Informant fra kommunen, som har en bakgrunn fra privat organisasjon, har tidligere vært vant til at det er organisasjonen som helhet som skaper veiene, men at hen nå blir helt «slått i bakken» over hvor mye disse enkeltmenneskene betyr for kommunen. På spørsmål om anleggsanskaffelsen kunne blitt gjennomført slik den er blitt i dag, uten engasjerte enkeltmennesker, svarer informanten med å le og sier: «på ingen måte!» Det samme gjelder for bildelinganskaffelsen også:

«Uten ildsjeler ville det ikke blitt gjennomført, punktum» (informant fra kommunen)

Også en annen informant fra kommunen understreker påvirkningskraften til ildsjeler. Kombinerer man ildsjeler med politiske vedtak og vilje innad i organisasjonen, er man inne på et suksesspor. Hen mener at man kan få til mye uten ildsjelen, men at alt blir veldig mye lettere å få til dersom man har de:

«Ildsjeler fungerer som en katalysator i organisasjonen»

Også seniorrådgiverne innenfor offentlige anskaffelser er enige i at ildsjeler er alfa omega til gode sirkulære anskaffelser. En av nøkkelinformantene kommer ikke på et eneste «prime eksempel» på sirkulære anskaffelser som ikke innehar en eller flere ildsjeler, som har gått langt utover sin egen arbeidsbeskrivelse for å få det resultatet de ønsker.

Et annet interessant funn under intervjuene er den blindsonen sentrale rådgivende tjenester innen offentlige anskaffelser har når det kommer til disse ildsjelene. Dette forklarer rådgiver innenfor offentlige anskaffelser med at synligheten til deres egen tjeneste var mindre i anskaffelsesmiljøet enn de trodde. Dette er fordi de som oftest har kontakt med de som er ildsjeler, de som er engasjerte og har fått rom til å ta initiativ til nettverksbygging og kunnskap. Da kan det oppstå en skyggeside der man ikke får med seg hele bildet av hva som faktisk rører seg ute i innkjøps-Norge. Man blir rett og slett farget av de engasjerte innenfor feltet, noe som ikke maler et helt riktig bilde av modenheten i anskaffelsesmiljøet.

I den ene kommunen har de gjort plass til ildsjeler gjennom å opprette en egen stilling som heter «Spesial rådgiver» innen offentlige anskaffelser. Kommunen syntes det var et tydelig behov for noen som kunne utvikle faget videre, og dermed ble spesialrådgiver-stillingen opprettet. Da fikk denne rådgiveren rom til å spille på sine styrker, som blant annet var å få på plass strategiske føringer for offentlige anskaffelser.

I den andre kommunen har de også ryddet plass til ildsjeler. Som tidligere nevnt, opprettet de stillingsnavnet *fagansvarlige*, der de to ildsjelene ble plassert. Dette har skapt rom for at ildsjelene får tilegne seg en spesifikk kompetanse, noe som de selv brenner for, og dermed blir de en slags eksperter innenfor sine felt i kommunen. Disse ildsjelene har gjort dette større enn innkjøpssjefen noensinne kunne drømt om. Gjennom engasjement og kunnskap har ildsjeler gjort enheten mer robust, men det er noe uenighet i hva som ville skjedd dersom virksomheter mister ildsjeler.

Dersom man ikke tilrettelegger for ildsjeler, og de selv opplever mye intern motstand, så dreper man ildsjeler. Systemet rundt ildsjelene må også fungere; ildsjeler alene fungerer sjeldent lenge. I samtaler med ildsjeler tror de selv at veldig mye ville stoppet opp dersom de sluttet. Dette

begrunnes med at enheten da vil miste kompetansen som ildsjelen har opparbeidet seg over flere år. Denne kunnskapen er svært verdifull for innkjøpsavdelingen, ikke bare fordi ildsjeler har fått spisskompetanse innen ulike innkjøpskategorier, men også hvordan dette kan gjennomføres på best mulig måte i sitt geografiske område. Ildsjelene kjenner leverandørmarkedet, og kjenner godt til store deler av hvordan organisasjonen er skrudd sammen. Dette er kunnskap som vil ta veldig lang tid å bygge opp igjen.

6. Sirkulære offentlige anskaffelser i praksis

Denne delen skal ta for seg teorier om sirkulære økonomi og offentlige anskaffelser som sammenstilles med hvordan kommunene gjennomfører sirkulære offentlige anskaffelser. Diskusjonen blir presentert etter oppgavens to problemstillinger. Den første problemstillingen som omhandler hvordan kommunene praktiserer sirkulær økonomi vil bli i forbindelse med blant annet organisatoriske barrierer, og strategier. Deretter retter jeg et kritisk blikk på hvilke effekter sirkulære offentlige anskaffelser kan ha, dersom man ikke inkluderer hele livssyklusen i anskaffelsesprosessen.

6.1. Hvordan praktiseres sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser i kommunesektoren?

Teorier som vedrører sirkulære offentlige anskaffelser, forteller oss blant annet hvordan denne type innhold utfordrer «riggingen» av anskaffelsesprosessen på ulike måter for å kunne etterspørre et sirkulært innhold. Det handler dermed både om den kommunikasjonen og samproduksjonen kommunene har med hverandre og leverandørene i ulike deler av prosessen. Helt overordnet handler det gjerne om at kommunen formidler sine behov og krav, og så blir det opp til leverandørene å komme opp med detaljene for hvordan dette kan løses. Teoriene omkring dialog i anskaffelsesprosessen, og i noen sammenhenger innovasjoner som en del av prosjektfasen, er begge eksempler på innføringer som skiller seg ut fra mer standardiserte anskaffelser (Kristensen et al., 2021). Det som skjer mellom leverandør og kunde skjer heller ikke i et vakuum. For eksempel vil en del avanserte anskaffelser av sirkulære løsninger for det første kunne handle om mulighetene for å søke finansiell og kunnskapsmessig støtte til eventuelle teknologiske løsninger som ikke allerede finnes. For det andre kan det handle om eksisterende varer og tjenester som skal støtte opp om sirkulære leveranser for eksempel i form av materialinnsats, reparasjon og gjenbruksløsninger (Kristensen et al., 2021). Og helt overordnet vil anskaffelsene av en slik art kreve samarbeid, både innad i kommunen men også kommunene seg imellom, (Sönnichsen & Clement, 2020), og ofte med støtte i kompetanse utenfra (Kristensen et al., 2021).

6.1.1. Strategi

Begge kommunene i denne studien har utarbeidet en anskaffelsesstrategi. En slik strategi trekker begge kommunene frem som et viktig styringsverktøy for å gjennomføre anskaffelsene de ønsker. Dette begrunnes med at strategien er et politisk vedtatt dokument, og dermed kan man vise til dette dokumentet dersom man møter motgang når de skal stille relevante krav og kriterier i anskaffelsesprosessen. Michelsen og de Boer (2009) underbygger også dette i sin studie, der de peker på at det er en klar sammenheng mellom hvilke krav og kriterier som blir stilt og det å ha en strategi for hvordan det skal gjøres.

En politisk forankret anskaffelsesstrategi oppfattes som viktig av flere grunner. For det første oppfattes det som strategien kan fungere som et veikart for kommunens framtidige anskaffelsesarbeid. Dermed kan det bli lettere for kommunene å videreutvikle sitt eget arbeid med bærekraftige anskaffelser, samtidig som det bidrar til å sikre at hensyn innenfor bærekraftig utvikling blir vektlagt systematisk og helhetlig. For det andre så vil en strategi kunne gi signaleffekter. Dette handler først og fremst om å synliggjøre innkjøpsenheten for resten av kommunen, slik at man blir kjent med, og får forståelse for mulighetsrommet i kommunale innkjøp.

En bieffekt av synligheten av en anskaffelsesstrategi er at det vil også gjøre leverandørene oppmerksom på hvilket fokus kommunene har i sine anskaffelser. Da vil det bli enklere for leverandørmarkedet å få en forståelse av hva som er viktig å vektlegge i anskaffelser, og dermed få muligheten til å etterleve dette. Så på mange måter kan vi si at en slik strategi vil fungere som et veikart for det private leverandørmarkedet også.

Et annet aspekt av å ha en strategi handler om synligheten og signaleffekten til kommunen utad. Dersom kommunen imidlertid har vedtatt å vektlegge f.eks. klima- og miljøhensyn i alle anskaffelser, men ikke utfører dette i praksis vil dette påvirke omdømmet til kommunen. Dette oppleves som noe sterkere på det sentrale Østlandet, der kommunen opplever seg selv som en mer synlig kommune.

Selv om strategier trekkes frem som gode styringsparametere i offentlige anskaffelser, så stilles det spørsmål til hvordan man kan følge opp resultatene til en slik strategi. En strategi vil gjerne gi en bedre oversikt over hvilke anskaffelser man som skal inkludere prinsipper fra sirkulær

økonomi, men gir liten eller ingen indikasjon på effektene av selve anskaffelsen. Det finnes også få måleinstrumenter som kan fortelle om man har gjennomført en god eller dårlig sirkulær anskaffelse, og derfor kan gjerne strategiene her komme til kort.

Når man ikke har på plass en måte å følge opp anskaffelsene på, kan man heller ikke vite om innkjøpet har fått ønsket effekt. Dette kan både gjelde den enkelte anskaffelse, men også hvordan man jobber med sirkulære offentlige anskaffelser som helhet. Som tidligere nevnt viser rekyleffekten til at man kan få en mindre effekt av sirkulære offentlige anskaffelser, enn det som er forventet, dersom miljøpåvirkningen øker fremfor å bli redusert (Zink & Geyer, 2017). Et spørsmål som en av informantene trekker frem i den sammenheng, er hvilke konsekvenser får man dersom man ombruker møbler i en flytteprosess fremfor å kjøpe nye. Ombruk av møbler er i første omgang kostnadsbesparende, og kan dermed gi kommunene et økonomisk overskudd. Hva kommunen imidlertid velger å bruke dette overskuddet på, er egentlig vesentlig for vurderingen av miljøeffekten. For å unngå rekyleffekt som leder til økt forbruk, forslår en av informantene at kommunene kan bruke de oppsparte midlene på kompetanseheving eller bruke flere ressurser på å levere bedre tjenester.

Oppsummert er en strategi et verktøy som kan bidra både til å sette sirkulær økonomi i fokus i offentlige anskaffelser, men også øke synligheten av arbeidet både internt og eksternt. Selv om strategier er et godt styringsverktøy så er det også vesentlig at man inkluderer hvordan oppfølging av anskaffelser skal foregå, samtidig som at man gjør seg bevisst de mulige konsekvensene sirkulære offentlige anskaffelser har.

6.1.2. Organisatoriske barrierer

Anskaffelsesfaget har blitt et mer omfattende fag på kort tid. Arbeidsoppgavene til innkjøperne og ellers i kommunen, skal nå inkorporere bærekraftsmål i nesten alt de gjør. Innkjøperne føler seg overveldet og er usikker på hvordan man skal gjøre jobben på best mulig måte. Man kan ikke forvente at innkjøperne skal sitte på hele denne kompetansen, men at man bør legge tilrette for å supplere innkjøpsenheten med grunnleggende kunnskap. Og hvordan man skal gjøre det er ikke rett frem. På den ene siden kan man presentere det tekniske bak sirkulær økonomi, som i lengden kan rett og slett bli for komplisert, og gjerne også unødvendig. Dersom det blir for teknisk så kan det tenke seg at det vil gi en mer avskrekkende effekt enn motiverende. Derfor

er det viktig at kunnskapskommunikasjonen holder seg til en gylden middelvei der fokuset må være å øke kunnskapsnivået og samtidig ufarliggjøre stoffet. Dette vil nok også variere fra kommune til kommune, der noen er mer moden enn andre. Dette er ikke bare en barriere for kommunene selv, men også for de som skal gi råd til andre kommuner i hvordan man skal gjennomføre gode sirkulære anskaffelser.

Et av alternativene til å øke kunnskapsnivået i kommunen er gjennom Klimasats. For å få innvilget en slik søknad, må kommunen på forhånd ha avdekket et behov. Dette betyr da at man må inneha kjennskap eller kunnskap til behovet på forhånd. Dersom en kommune ikke er klar over dette behovet, så vil det også gjøre det vanskelig for kommunen å benytte seg av slike insentiver. Slik det ser ut under denne studien er at det er de større kommunene som er representert på søknadslistene til Klimasats innenfor anskaffelser (se Tabell 2). Klimasats er et insentiv som støtter opp en ellers myk politisk bestemmelse, men man kan stille seg spørsmålet om insentivet er tilgjengelig for alle kommuner, eller kun for dem som allerede har kommet godt i gang med den grønne omstillingen. Et annet aspekt av dette er de flere veiledningstjenestene som er tilgjengelige for veiledning og råd knyttet til sirkulære offentlige anskaffelser. Basert på hva informantene sier om kontakt med offentlige virksomheter, fremstår det som at det som oftest er de mest engasjerte kommunene de kommer i kontakt med, og dermed kan noe av oppfattelsen av hvor «skoen trykker» i kommunene blir oppfattet på en noe uriktig måte. Da blir de engasjerte kommunene en slags «blind-spot» for de veiledende tjenestene, hvor konsekvensen kan bli at rådgivning og veiledning ikke vil være treffende for alle.

Forventningene til hva en innkjøper skal inneha av kunnskap når det gjelder regelverket, bærekraft og ulike kategorier vil jeg påstå er helt urealistisk. Dette gjelder både forventning til eget arbeid og forventninger utenfra. Dette sammenfaller også med Thai (2001) sitt argument, der han sier at det ikke er mulig for innkjøperne å tilegne seg all den kunnskap fra alle fagområder inn i arbeidet sitt. Det er viktig å understreke at dette handler ikke om hverken vilje eller evne, men at fagfeltet er blitt såpass stort og komplekst at innkjøpsenhetene er avhengig av å innhente kunnskap utenfor enheten sin. Her kan vi også trekke paralleller til Thai (2001) som mener at det er vesentlig at innkjøperne kommuniserer og samarbeider effektivt med fagfolk som er involvert.

Konsekvensene av manglende kunnskap ser ut til å ha flere konsekvenser for sirkulære offentlige anskaffelser. Et eksempel på dette er hvilke holdninger som eksisterer rundt innkjøp av brukte møbler. Holdningen ser ut til å være knyttet til et litt foreldet syn på det private bruktmarkedet, der man gjerne ser på brukt som annenrangs. Dette blir da en barriere i seg selv, da mangel på kunnskap fører til at holdningene rundt sirkulære offentlige anskaffelser forblir uforanderlig. Dette blir poengtert flere ganger i intervjuene, ikke bare om holdninger omkring bruktkjøp, men også holdninger knyttet til ressurser. Når arbeidsoppgavene har forandret seg så raskt som anskaffelsesfaget har, så er det nok vanskelig å henge med i svingene, av ulike årsaker. Den negative holdningen bidrar til at det oppfattes som en hindring for å få til et godt sirkulære offentlige anskaffelser prosjekt. Hindringen, eller barrieren som oppstår finnes på alle nivåer i kommuner, helt fra gulvet til det øverste politiske nivå. Motstanden som oppstår oppfattes ikke som at det handler om vond vilje, men heller at det bunnar i mangel i forståelse og er lite faktabasert. Dersom ikke holdningene endres, kan dette ha en negativ påvirkning på sirkulære offentlige anskaffelser (Grandia et al, 2015). Dersom det ikke skjer endring kan det tenkes at det heller vil være lettere for innkjøperne og andre å forholde seg til «slik det alltid har vært». Kort konkludert kan det derfor se ut til at dersom en skal få til en holdningsendring i kommunene, må det også tilføres mer kunnskap om hva det faktisk innebærer å gjennomføre sirkulære offentlige anskaffelser. Denne kunnskapen kan de med fordel hente inn fra en tredjepart. Basert på hva Sönnichsen (Meld. St. 13) viser til i sin studie, vil bare en liten veiledning kunne bidra positivt til å endre holdningene om sirkulære offentlige anskaffelser.

En anskaffelse skal også dekke et behov. Kunnskap om hvem og hvordan dette behovet skal dekkes eksisterer det en usikkerhet, og kanskje også en uenighet om.

Det er ikke slik at det er opp til leverandørene til å dekke dette behovet, de skal kun levere en vare eller tjeneste, som løser oppgaven best mulig. Derfor er det opp til kommunene selv til å kjenne til hvordan behovet kan bli dekket, på best mulig måte. Dette er en todelt utfordring i kommunene. På den ene siden lever det en misforståelse om hvem som faktisk skal bestemme hva som skal kjøpes inn og ofte lander dette ansvaret på innkjøpsavdelingen. Det oppfattes derfor som at innkjøperne har et behov for at også andre enheter fremmer mulighetsrommet man har innenfor sirkulære og bærekraftige anskaffelser. Dette viser at det mangler interne føringer for hvordan de involverte enhetene kan samarbeide om hvordan en anskaffelse skal gjennomføres.

På den andre siden opplever innkjøperne at de også kommer inn for sent i innkjøpsprosessen. Da er behovsanalysen allerede gjennomført, og innkjøperne vil ikke da få den påvirkningskraften som trengs. Det kan derfor virke som at det er en «enten eller»-opplevelse av hva innkjøpsavdelingen kan bistå med, og at det mangler forståelse og muligheten for hvordan man kan benytte seg av innkjøpsavdelingen som en strategisk enhet. Konsekvensene av dette kan i verste fall føre til både sløsing og lite bærekraftige innkjøp. En slik form for silotenking fører til interne barrierer som bremser sirkulære offentlige anskaffelser prosjekter. På bakgrunn av dette kan det konkluderes med at samtidig som at innkjøpsenhetene gjør seg selv synlig, så må kommunen jobbe seg vekk fra silotenking og heller rette fokuset mot å koble innkjøpsavdelingen opp mot resten av organisasjonen som en helhet.

For å kunne følge opp behovsdekningen i en anskaffelse, må man også ha kunnskap om hvordan man skal følge opp de ulike kontraktene. Oppfølging av anskaffelser oppfattes som en av de største akilleshælene i anskaffelsesprosessene. Man kan gjøre som en av kommunene, å følge opp anskaffelsene på detaljnivå, men dette har vist seg å bli alt for tid- og ressurskrevende. I de tilfellene kommunen har gjennomført kontraktsoppfølging har det vært i samarbeid med faggruppen som bidrar i konkurranseutforming i utgangspunktet. Selv om samarbeidet oppleves som vellykket, er det altfor tidkrevende å gjennomføre på hver eneste anskaffelse. Innkjøpssjefen i kommunen ønsker derfor et større samarbeid på tvers av kommunene, slik at jobben ikke blir gjort dobbelt opp.

Mye av fokuset på den praktiske utførelsen av offentlige anskaffelser er fortsatt på gjennomføringsdelen, som kanskje ikke så rart ettersom faget har endret seg så mye over tid og nye forskrifter har kommet til. For hva er egentlig poenget med å gjennomføre en sirkulær og bærekraftig anskaffelse når man ikke kan se effekten av den? I dag kan det se ut som at det er de færreste anskaffelsene som blir fulgt opp, både under og etter ferdigstilling. En tenkelig løsning på dette kan være å rette fokuset på erfaringsbasert læring. Dersom kommunene tar en evaluering på gjennomførte anskaffelser, vil de også kunne opparbeide seg kunnskap om oppfølgingsdelen underveis. Et annet alternativ er å utarbeide verktøy til hvordan man kan måle effekten av ulike anskaffelser. Oppfølging av anskaffelser er en del som har fått lite oppmerksomhet i denne studien, og vil derfor være en interessant tematikk for videre forskning.

Det kan oppfattes som at kunnskapsmangel i seg selv er en av de største barrierene for å gjennomføre sirkulære offentlige anskaffelser. Gjennom denne studien har klimasats blitt nevnt

som en mulig løsning på denne barrieren, og begge kommunene i dette prosjektet har benyttet seg av dette incentivet. Dersom dette var en tilstrekkelig løsning for å dekke kunnskapshullene, ville nok denne barrieren forsvunnet for lenge siden (Testa et al. 2012). Derfor kan man stille seg spørsmålet om hva som er årsaken til at man ikke får til å produsere og dele kunnskap.

Organiseringen som helhet i kommunen er en viktig parameter på veien mot sirkulære offentlige anskaffelser. Utfordringen her er at det er ingen kommuner som er organisert likt, og derfor kan ikke denne oppgaven løses utelukkende ved hjelp av organiseringen av innkjøpsenhetene. Det kreves også samarbeid på tvers av de ulike enhetene.

Den lokale konteksten har påvirket begge kommunene, men på ulik måte. Kommunen viser ikke til at de har opplevd noen barrierer når det gjelder geografisk plassering eller størrelse. De har derimot en fordel med å være plassert der de er. Det å kunne «leve» på godene som oppstår av å være plassert nærme en storby har vist seg å være en forutsetning for at kommunen på Østlandet har klart å komme så langt i sitt arbeid. Som en bieffekt av nærheten til storby opplever kommunen at det er lettere å være synlig som virksomhet, og dermed blir arbeidet de gjør også mer synlig. En bivirkning av å være synlig er at dersom noe skulle gå galt, kan fallhøyden bli større, og kommunen kan få et dårlig rykte. Og derfor kan det også tenke seg at det er lettere å få de øverste nivåene i kommunen (politisk og administrativt) med å øke ambisjonsnivået på sirkulære og bærekraftige innkjøp, for hvem vil vel ha et dårlig rykte på seg?

I motsetning til kommune på Østlandet har kommunen i nord et helt annet geografisk bilde, dette gir også andre forutsetninger. I denne kommunen er det også enighet at dette påvirker utførelsen av sirkulære offentlige anskaffelser. Mye av litteraturgjennomgangen tar for seg utfordringer knyttet til kommunestørrelse, og det viser seg å være en enighet om at forutsetningene for å gjennomføre offentlige anskaffelser med miljøkrav var bedre i større kommuner enn i mindre. Kommunen i nord er nesten halve størrelsen til kommunen i øst, men å si at størrelsen i seg selv har vært en barriere er vanskelig å konkludere med. På den ene siden har det i noen tilfeller vært vanskelig å få tak i mange nok tilbydere fordi markedet er for lite. Da vil det bli vanskelig for kommunen å fremme innovative bærekraftige løsninger. Men på en annen side, så kan det være lettere å snu et mindre og mer isolert marked enn et stort tungt etablert leverandørmarked. Dette kom tydelig frem i forkant og i etterkant av anleggsanskaffelsen, der markedet gikk fra å være relativt negativ til elgravere, til at tre av fire

leverandører leverte på det til slutt. Dette var også mye takket være en dialog med markedet i forkant, som bidro til å forberede markedet på hva som kom til å komme. Dannevig, et al (2012) trekker også frem at størrelse ikke er den viktigste faktoren for gjennomføringsevne, men at det handler om engasjement med lokal forankring. At offentlige anskaffelser kan bidra til å kunne styrke det lokale næringslivet og på sikt gjøre det mer konkurransedyktig oppleves som en motivasjon hos flere av informantene i kommunene, noe som kan bidra til å dra utviklingen av offentlige anskaffelser i riktig retning.

Det er også et annet relevant punkt når det gjelder kommunestørrelse og sirkulære offentlige anskaffelser. Store kommuner blir ofte løftet frem som foregangskommuner når det gjelder å fremme klima og miljø i innkjøpene sine. Årsaken til dette er nok synligheten av gjennomførte prosjekter knyttet til offentlige anskaffelser. De store kommunene har både store budsjetter og nok ressurser til å få gjennomført slike prosjekter, mens de mindre kommunene mangler dette. Hvis man skal måle kommunene kun på antall gjennomførte prosjekter, vil det være de større kommunene som vil komme seirende ut av dette, men hvordan ville bildet sett ut dersom man inkluderte sløsing og avfall? Grunnet budsjettstørrelse er nok sløsing mye mer omfattende i større kommuner enn i de mindre. Budsjett og finansiering skaper blant annet et insentiv til å bruke opp budsjettet mot slutten av året, og dette kan igjen føre til unødvendige innkjøp.

På denne måten blir bilde av miljø- og klimavennlige kommuner noe skjevt, og oppleves som et nokså urettferdig syn på klima- og miljøarbeidet til de mindre kommunene. Vi kan trekke paralleller mellom en slik sløsing og Allwood (2014) sin forklaring av rekyleffekten, og gjerne spørre oss selv om alle bærekraftige anskaffelser, er bærekraftige? «Ved å utfordre det etablerte kan man videreutvikle mulighetsrommet i sirkulære offentlige anskaffelser» sier en av informantene. For å kunne gjøre dette, må man ifølge Kristensen tørre å ta risiko og eksperimentere. Gjennom intervjuene blir det klart at det ligger en slags forventning til at innkjøperne må tørre å ta risiko for å oppnå innovative anskaffelser, men på tross av dette oppleves det som at det eksisterer en risikoaversjon som hindrer implementering av sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser. Det er flere årsaker til dette, både økonomi, kompetanse og kultur spiller en nøkkelrolle her.

Dette viser at geografisk skala har noe å si for gjennomføringen av offentlige sirkulære anskaffelser. Noen kommuner har et fortrinn både i forbindelse med nærhet av relevante kunnskapsmiljøer, og også tilstedeværelse av nettverk med disse temaene i fokus.

6.1.3. Risikoaversjon

Risikoaversjon handler ikke om verken vilje eller evne. I en kommune der man allerede er presset på tid og penger vil det oppleves nokså lite fristende å «gamble» med kommunens ressurser. Dersom anskaffelsen havner hos KOFA (jf. kap 2.5.2) vil det få økonomiske konsekvenser. I en mindre kommune der man er presset på økonomi i utgangspunktet kan konsekvensene av å måtte betale en bot til KOFA ramme kommunens velferdstjenester. Eksempler på dette er at pengene som ellers ville gått til å dekke barnehageplasser eller sykehjemsplasser, må gå til å betale bøter. I tillegg til at man risikerer å få bot, må også anskaffelsen gjøres på nytt. Dette krever også tid og ressurser, som kommunen var svekket på i utgangspunktet. En mindre kommune har også gjerne bare et årsverk som jobber med innkjøp, og muligheten for sparring er begrenset. Med dette utgangspunktet velger kommunen heller å ta trygge veivalg i anskaffelsene, i frykt for konsekvensene. Kommunens utvikling innenfor anskaffelsesfaget vil også bli hindret, ettersom de blir hindret i å ta lærdom av eventuelle feil.

Til sammenligning vil en større kommune oppleve at konsekvensene er mindre inngripende enn i en liten kommune. Større kommuner har en mer robust økonomi, og flere ressurser der en hel avdeling jobber med å utarbeide et konkurransegrunnlag. Dersom de havner i KOFA har de da større mulighet til å betale for en eventuell bot, samtidig som at de vil lære av feilen og ta det med seg videre inn i neste konkurranse. At frykt hindrer læring viser også Kristensen til i sin studie om implementering av sirkulær økonomi i anskaffelser, der hun viser til at organisatoriske læringsevner blir hindret av at man ikke tør å ta en sjanse, da risiko er en nøkkelfaktor for å endringen av det etablerte (Kristensen, 2021).

Det er også i denne delen av studien at det oppleves å være størst forskjell i kommunene, særlig når det gjelder konsekvenser. På tross av at kommunene har det samme samfunnsansvaret, så er forutsetningene for å gjennomføre dem veldig forskjellig. Dette kan også føre til en 'ond' spiral der kommunene blir hindret i å ta risiko, samtidig som de da blir hindret i å tilegne seg sårt etterspurt kunnskap. Kommunen, som ofte er presset på tid og ressurser, har ikke alltid kapasitet til å tilrettelegge for slike kunnskapsløft, derfor vil kompetanseheving ofte skje på eget initiativ.

Drøftinger om anskaffelsesprosesser generelt peker på at det med risiko kan både relateres til kommunen som organisasjon, og til den gitte avdelingen som handler mer om enkeltindividets handlinger.

6.1.4. Betydning av ildsjeler

Ord som «å være og ikke være», «uvurderlig» og «alfa og omega» er ord som informantene trekker frem når det snakkes om enkeltmenneskers påvirkning på sirkulære offentlige anskaffelser. Dette tolkes som at man er avhengig av å ha enkeltmennesker som, gjennom personlig engasjement og motivasjon, driver anskaffelsene videre og til et nytt nivå. Som et resultat av høyt engasjement og motivasjon oppfattes det også som at ildsjeler bruker mye tid på å sette seg inn i de ulike problemstillingene, og tilegner seg relevant kunnskap.

At enkeltmennesker er viktige i sirkulære offentlige anskaffelser viser både Roman (2017) og Grandia (2015) til, da de understreker at enkeltmennesket spiller en vesentlig rolle når det gjelder å utvikle og utføre sirkulære offentlige anskaffelser. Grandia mener også at virksomhetene burde tilrettelegge for slike enkeltmennesker. Den ene kommunen har forsøkt dette gjennom å tildele tilpassede stillingsfunksjoner til ildsjelene på innkjøpsenheten. På bakgrunn av dette oppleves det som at kommunens raske utvikling innenfor offentlige anskaffelser og bærekraft er mye takket være denne tilretteleggingen, og selvfølging ildsjelenes arbeid.

Risiko er som tidligere nevnt en av nøkkelfaktorene for å videreutvikle sirkulære offentlige anskaffelser, og kunnskap må ligge til grunn for at man tør å ta risiko. Dersom disse ildsjelene får drive med kompetanseheving, og får ta den plassen de trenger, vil nok også det ligge tilrette at man tør å ta risiko, eller sjanser, ved å stille krav og kriterier i anskaffelser. Et eksempel på dette er solcelleanskaffelsen, som er et foregangsprosjekt innenfor etiske offentlige anskaffelser. Uten et personlig engasjement og et høyt kompetansenivå fra fagansvarlig på etikk, er det vanskelig å se for seg at kommunen ville stilt så strenge krav som de gjorde. Dette blir selvsagt kun spekulasjoner, og ville vært interessant å se nærmere på ved en senere anledning.

Det finnes også utfordringer med å bli avhengig av enkeltmennesker, eller ildsjeler, innad i organisasjonen. For det første må det være plass til at ildsjeler får lov til å utfolde seg, og «ta sin plass» innad i organisasjonen. Dersom personen opplever å bli bremsset ned, gang på gang,

vil dette kunne bidra til å «slukke flammen» til ildsjelen og vedkommende mister da den indre motivasjonen og handlingskraften. Dette vil nok føre til en ineffektivitet og i verste fall kan det føre til at vedkommende slutter i jobben sin. For det andre vil det være utfordrende for en kommune å være alt for avhengig av slike ildsjeler. For hva skjer dersom ildsjelen blir borte fra jobben over lenger tid? Da vil kommunen oppleve at de står på bar bakke ettersom kunnskapen ligger hos den ene personen. Spørsmålet blir da hvem skal ta over og gjennomføre denne anskaffelsen? Ildsjelene har et nokså stort eierskap til jobben de gjennomfører og sitt fagfelt, og det vil derfor kunne oppleves som overtramp dersom kommunen utfører anskaffelsen uten ekspertisen fra vedkommende. Dette henger sammen med den tredje utfordringen, som handler om at ildsjeler kan også ta *for mye* plass. Dersom dette blir tilfelle kan det bli vanskelig for andre i kommunen eller enheten å utvikle seg slik at man faktisk har flere mennesker med samme kompetanse. Tilrettelegger kommunen for dette, vil man løsrive seg noe fra avhengigheten til ildsjeler, og øke fleksibiliteten når en ildsjel uteblir.

I forbindelse med utfordringene knyttet til avhengigheten av ildsjeler, kan man dra paralleller til hva Grandia (2015) kom frem til sin studie. Han viser til at en organisasjon kan ikke være avhengig av en enkeltperson alene, men at de fungerer som en del av et større puslespill.

I studien dukket det også opp en annen utfordring tilknyttet ildsjeler. Dette kom tydelig frem i samtale med seniorrådgivere innenfor offentlige anskaffelser, som pekte på at ildsjeler fungerer som et «blindt punkt» for de som skal utvikle verktøy og hjelpemidler innenfor offentlige anskaffelser. Denne utfordringen kan være en av årsakene til at kommuner ikke opplever at verktøyene passer for sine utfordringer, som understrekes av informanten som sier «*vi må bort i fra one-size fits all tankegangen*». Dersom kommunikasjonen mellom de som utvikler veiledning og verktøy er mest basert på engasjerte, kunnskapsrike innkjøpere kan veiledningen fremstå som noe skjevfordelt, og vil ikke kunne anvendes på samme måte av alle kommunene.

Oppsummert kan vi si at ildsjeler, i aller høyeste grad, er gode drivere innenfor sirkulære offentlige anskaffelser, men at kommunene ikke kan «hvile» på ildsjelene alene. Kommunene burde derfor legge til rette for at ildsjelene kan jobbe med kompetanseheving, men samtidig oppfordre til samarbeid, ved å legge til rette for at ildsjelene kan dele sin kunnskap, heller en at den blir værende hos den ene personen på denne måten kan det derfor også være lettere å få til en helhetlig løsning som kobler flere ulike sektorer og samfunnsområder (Thai, 2001).

6.1.5. Samarbeid

Som tidligere nevnt under barrierer oppfattes det ikke som at kunnskapsmangel i seg selv er en uavhengig barriere. Kommunene i prosjektet sitter med mye kunnskap, både innenfor det juridiske og tema om bærekraft og sirkulær økonomi. Det oppfattes derimot at årsaken til kunnskapsbarrieren eksisterer handler om mangelen på deling av kompetanse, og organiseringen av formelle samarbeid. Prosjektene i denne studien viser at selv om formelt samarbeid uteblir i de fleste tilfeller, så er det flere som har tatt initiativ til uformelle samarbeid. Dette viser at potensialet til samarbeid er tilstedeværende, men at det mangler politiske føringer.

Ifølge Thai (2001) er det vesentlig at innkjøpsfunksjonen får kontinuerlig informasjon ved hjelp av tilbakemeldingsmekanismer. Dette tolkes dit hen at dersom man skal lykkes med offentlige anskaffelser, er man avhengig av å lære av hverandre. Dette er en flaskehals hos kommunene, men på ulike nivåer. Basert på funnene i denne oppgaven oppfattes det som at samarbeid både innad i innkjøpsenheten og på tvers av enhetene er vesentlig for å lykkes med sirkulære offentlige anskaffelser. En av kommunene sin løsning med å organisere enheten rundt fagansvarlige med spisskompetanse har bidratt til at kompetansen har økt i innkjøpsenheten, samtidig som at de har økt synligheten gjennom en egen anskaffelsesstrategi for grønne og der igjennom sirkulære innkjøp. En økt synlighet kan føre til at resten av enheter 'ser' innkjøpsenheten, og det kan dermed være lettere for andre å opprette kontakt på tvers av enhetene. Men på tross av dette så savner også innkjøperen i kommunen et bedre samarbeid på tvers av enhetene, og legger mye av forventningene til kunnskap på seg selv. At en innkjøper skal inneha all denne kunnskapen er ifølge Thai (2001) umulig, og mener derfor at innkjøpsavdelingen er avhengig av kontinuerlig kommunikasjon med andre fagfolk.

Ser man det i et større perspektiv kan også være verdifullt med kunnskapsdeling på tvers av kommunegrensene. Kommunene påpeker at det er et stort behov for sterkere samarbeid og møteplasser for innkjøpere, noe som kommer tydelig frem når vi snakker om andre kommuners gjennomførte prosjekter. Det er sjeldent innkjøpsenheter kjenner til andre kommuners arbeid med offentlige anskaffelser. For noen kommuner, gjerne de større, vil det oppleves som lite nødvendig, ettersom de 'klarer seg selv', men det kan tenke seg at mindre kommuner er avhengig av samarbeid på tvers av kommunegrensene. En motsetning til de store kommunene oppleves det som at de små kommunene vil ha et større utbytte av samarbeid på tvers av kommunene. I de mindre kommunene er det mindre tilgjengelige ressurser, så et innkjøpssamarbeid ville kunne frigjort ressurser som kunne jobbet med dette på daglig basis.

Ofte er det de samme innkjøpene man skal gjøre, så for å slippe å måtte gjøre dobbelt opp med arbeid kunne det vært mer effektivt å samarbeide om anskaffelsene. Dette må ikke sees på som et argument for kommunesammenslåing, men heller et argument for økt fokus på interkommunalt samarbeid.

Dersom man er flere kommuner, uavhengig av størrelse, men deler det samme arbeidsmarkedet og infrastrukturen, så vil gjerne behovene i kommunene være noe lunn det samme. I tillegg deler man gjerne også det samme leverandørmarkedet. På denne måten kunne flere kommuner i samme område gått sammen for å samarbeide om de store innkjøpene. I dag er det derimot fravær av samskapning og møteplasser for offentlige innkjøpere, derfor vil det være fordelaktig å fremme fellesaktiviteter for å videreutvikle kunnskapsdeling og informasjonsveksling mellom kommunene.

6.1.6. Felles forståelse av sirkulær økonomi

Gjennom intervjuene oppfattes det som livssyklus på varer som anskaffes fokuserer mest på hvilke klima- og miljømessige konsekvenser det har etter avhendingsfasen, og ikke før. Dette kommer også tydelig frem under et av intervjuene der man skiller mellom sirkulær økonomi og bærekraftig utvikling når vi prater om livssyklus til en vare eller tjeneste. Dette blir ekstra tydelig når det er snakk om etiske hensyn.

Det er ikke så underlig at innkjøpere tenker slik om sirkulære offentlige anskaffelser. Går vi tilbake til Kircherrs funn om hvordan den sirkulære økonomi blir definert, ser vi at det sosiale aspektet er underrepresentert, noe som forteller at det er flere som ekskluderer sosiale hensyn i forståelsen av sirkulær økonomi. Delingsøkonomi, ombruk og nullutslipp har vært gjengangere i casene i denne oppgaven. Alle disse prinsippene faller sammen med de tre R'ene i sirkulær økonomi, som forstås som kjerneprinsipper i sirkulær økonomi (Kircherr, 2017). Dermed kan man anta at offentlige innkjøpere ikke inkluderer den sosiale dimensjonen i sirkulær økonomi, noe som blir problematisk dersom ønsker å bruke sirkulær økonomi som et verktøy for bærekraftig utvikling. Det er derfor betydningsfullt at man samles rundt en felles definisjon av sirkulær økonomi, der alle de tre aspektene av bærekraftig utvikling er inkludert.

6.2. Er det sirkulære innholdet i anskaffelsene alltid bærekraftige løsninger?

I anleggsanskaffelsen hadde den ene kommunen som ble analysert, en visjon om at det skulle være en lav- eller nullutslippsanleggsplass og at leverandørene ble premiert på sirkulært bruk av materialer, som gjenbruk. Gjennom markedsdialog i forkant av prosjektet, endte det med at tre av fire leverandører kunne tilby helelektrisk gravere til prosjektet. Å stille krav eller premiere på nullutslippsløsninger, er noe som ofte blir gitt som råd når det gjelder klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser. Som innkjøper har man mye innkjøpsmakt, og gjennom å stille krav til lav- og nullutslipp ligger det også en forventning om at leverandørene skal skifte ut sin eksisterende fossile bil- og maskinpark til fordel for elektriske løsninger. Ved dette oppstår det imidlertid noen dilemmaer. Blant annet handler det om hvem som skal ta den ekstraregningen som slike grunnlagsinvesteringer i maskinparken vil kreve, og den etterfølgende risikoen ved å utvikle helt nye teknologiske løsninger. Dette handler om de kostnadene som knyttes både til selve transaksjonen mellom leverandør og kommune, men også offentlige finansielle støtteordninger. Dersom en leverandør ikke er rigget for denne type oppgaver, kan konsekvensen bli at sirkulære løsninger uteblir.

Det er også andre typer utfordringer, blant annet at det vi lokalt kan vurdere som et positivt miljøtiltak, i realiteten bare innebærer at problemene forflyttes til andre steder (Castro et al., 2022). Det kan vedrøre de delene av produksjonssystemet som omfatter framstilling og produksjon, til den andre enden av produksjonssystemet som omhandler skjebnen til de produktene og materialene som fases ut. Dette omhandler rekyl-effekten, som handler om at det oppstår

uønskede effekter både for klima og miljø, og av og til den sosiale bærekraften. For det første så favoriserer nullutslippsløsninger i offentlige anskaffelser utslipp etter avhendingsfasen, og inkluderer dermed ikke hele livsløpet til produktet. Dette bekreftes også av en av informantene som sier at kommunene forholder seg først og fremst til det man ser i utstillingsvinduet, og er ikke moden nok til å gå tilbake i produksjonsleddene. Dette oppfattes som at kommunen ikke ser det som skjer utenfor sitt territorielle ansvarsområde som noe de kan bry seg om, og har heller ikke kapasitet til å håndtere dette. Løsningen på dette kan imidlertid være å kreve livsløpsanalyser som en del av dokumentasjonsgrunnlaget hos tilbyderne. Utfordringen med dette er at slike detaljer kan også bidra til å ekskludere de mindre leverandørene som rett og slett ikke har verken kompetanse eller kapasitet til å levere noe slikt. Legger man Prieto-

Sandobal et al (2018) sin definisjon på sirkulær økonomi til grunn, er dette problematisk dersom man ønsker å oppfylle sirkulær økonomiske prinsipper i offentlige anskaffelser både i forhold til kommunen selv og leverandørene. Etterspørselen etter elektriske maskiner, eller elektrisk transport for øvrig, tar heller ikke hensyn til hvilke miljøbelastninger selve produksjonsfasen har.

Etterspørselen etter elektriske maskiner vil dessuten øke behovet for utnyttelsen av jomfruelige materialer, ettersom det produseres helt nye maskiner, fremfor å ombruke de man allerede har tilgjengelig. Eksempelvis kunne man etterspurt løsninger som fremmer ombruk på eksisterende maskiner, fremfor at vi nå får økt avfall av fossildrevne maskiner som ikke lenger etterspørres.

I tillegg til en negativ miljøpåvirkning kan omstillingen av maskinparken påvirke det sosiale aspektet av sirkulær økonomi. For det første er uthenting av mineraler til litium batterier i de elektriske maskinene ofte koblet opp mot både brudd på menneskerettigheter, forurensning og vannmangel utenfor våre landegrenser. For bedrifter i Norge krever det at man dessuten tar en viss økonomiske risiko med å bytte ut hele bil- og maskinparken. Denne risikoen vil nok oppleves forskjellig for små og store bedrifter. De større bedriftene vil ha en større fordel økonomisk når det gjelder utskiftning av maskinpark, mens de mindre bedriftene vil oppleve at de blir utkonkurrert, da de kanskje ikke har samme romslig økonomi. I verste fall kan dette føre til at små- og mellomstore bedrifter kan gå konkurs. En slik innføring kan noen ganger gi en god lokal miljøløsning, men gå utover lokale arbeidsplasser. Det kan også handle om innføring av sirkulære tilnærminger som er gode lokalt, men som i det store globale bildet gir større miljøbelastninger.

En annen av utfordringene i anleggsanskaffelsen var relatert til ombruk av jordmasser. I anskaffelsen stilte de krav til sirkulær økonomi med å premiere på ombruk av de eksisterende massene i prosjektet. I forbindelse med ombruk av massene reflekterer informanten i en av de kommunene som inngår i casestudien, over ordlyden i anskaffelser som burde vært endret fra «kan» til «skal». Selv om kommunen stilte krav om miljø, så ble det i tildelingskriteriene ikke stilt absolutte krav til sirkulær økonomi knyttet til massene. Dette kan ha en sammenheng med det Palmujoki et al (2010) kom frem til i sin studie, at innkjøperne ønsker å fremme miljøhensyn i sine anskaffelser, men at det mangler detaljerte miljøkrav der det i denne anskaffelsen burde stått «skal» fremfor «kan». En lite forpliktende instruks av innholdet i anskaffelsen, kan hindre utviklingen av sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser, og viser at det er et behov for

veiledning på mer detaljerte miljøkriterier, slik at innkjøperne kan tildele under tryggere rammer, istedenfor å se til tidligere utførte praksiser.

Eksemplet ovenfor omhandlet miljømessige konsekvenser. Bærekraft som det også må taes høyde for i sirkulære anskaffelser omhandler den sosiale dimensjonen. Her er det dermed relevant å igjen reflektere over rekyldimensjonen, og det som skjer langt unna kommunens administrative ansvarsområde. Eksemplet med innkjøp av solcellepaneler er her relevant. På bakgrunn av kommunens kunnskap om at det var høy risiko for brudd på menneskerettigheten i produksjonen av solcellepaneler, valgte derfor kommunen å vektlegge etikk med hele 50 prosent i denne anskaffelsen. Ifølge vitenskapen er etikk, som går innunder den sosiale dimensjonen i bærekraft, underrepresentert i sirkulær økonomi generelt (Kirchherr et al., 2017). Den inneholder derimot ingenting av klima- og miljøaspekter, som kommunen selv argumenterer med at solcellepanel produserer fornybar energi. I litteraturen om sirkulære offentlige anskaffelser kommer det frem at både innkjøpere og leverandører er mer forberedte på å inkludere grønne tiltak i anskaffelsene fremfor samfunnsansvar. Dette gjenspeiler også forskningslitteraturen om sirkulær økonomi, der den sosiale dimensjonen av bærekraft er underrepresentert i studier (Kirchherr et al., 2017).

Et annet tema knyttet til ikke-indenterte effekter finner en gjennom eksemplet med bildelingsanskaffelsen som baserer seg på det sirkulære økonomiske prinsippet om delingsøkonomi. I dette tilfellet deler både kommunen og innbyggerne på samme bildelingstjeneste, for å forhindre at bilene skal stå ubrukte store deler av døgnet. Om bildeling oppnår den effekten som er ønskelig, kommer an på hvem som benytter seg av bildelingstjenesten. Dersom bildelingen erstatter privatbilismen, vil man få et lavere forbruk, både når det gjelder energibruk i selve bruksfasen, men også i produksjonsleddet. Det vil også ha en effekt for arealbruk, der etterspørselen etter veiutbygging kan bli redusert dersom det blir færre biler på veiene. Bildeling blir derfor sett på som en strategi innen sirkulære økonomi, men hva skjer dersom bildeling erstatter annen transport? Dersom bildeling fører til at forbruksmønsteret endres fra å bruke sykkel eller kollektivtransport til å benytte seg av bildeling vil det få en rekyleffekt, som gir høyere utslipp igjen. Derfor er det viktig at bildeling blir implementert sammen med andre bærekraftige løsninger, og ikke et alternativ til det.

Oppsummert ser vi at kommunene som har gjennomført disse anskaffelsene har hatt innflytelse på både forbruksmønstre og etterspørsel i markedet. Dette blir tydelig i solcelleanskaffelsen,

der de etterspurte synlighet til hele leverandørkjeden gjennom etiske krav og kriterier. Ettersom kommunene, og da særlig innkjøpskontorene, sitter med så stor innkjøpsmakt er det vesentlig at man både har kompetanse nok til å stille detaljerte krav, samtidig som at man må ha tilstrekkelig kunnskap om hvilke effekter slike sirkulære anskaffelser kan ha, særlig knyttet til rekyleffekter. Dette gir også føringer for at innkjøperne må sette dokumentasjonskrav i form av livssyklusanalyser som en del av leveransen.

7. Konklusjon

Gjennom denne studien av hvordan norske kommuner implementerer prinsipper for sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser har den avdekket flere viktige innsikter og utfordringer som må adresseres for å fremme sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser. Funnene understreker betydningen av å inkludere rekyleffekten i strategier og i arbeidet med sirkulær økonomi, samtidig som at det er et stort behov for en felles forståelse av hva sirkulær økonomi er. Studien viser også viktigheten av geografisk kontekst, samarbeid og ildsjeler, i arbeidet med sirkulære offentlige anskaffelser.

Integrering av rekyleffekt og effektmålinger av sirkulære offentlige anskaffelser er en av de sentrale innsiktene fra denne studien. Rekyleffekten viser til situasjoner der de forventede miljøeffektene av sirkulære offentlige anskaffelser blir redusert på grunn av endringer av blant annet atferd. For å håndtere dette må kommunene ikke bare utarbeide strategier som adresserer rekyleffekten, men også etablere målinger som kan evaluere effekten av anskaffelsene. Skal kommunene få til dette, kreves det en detaljert forståelse av både direkte og indirekte konsekvenser av sirkulære offentlige anskaffelser.

En annen faktor er at samarbeid er essensielt for å bygge kompetanse om sirkulær økonomi i offentlige innkjøp. Dersom kommunene samarbeider på tvers av både enheter og virksomheter, kan man oppnå fordeler knyttet til deling av både kunnskap og ressurser. Dette kan igjen bidra til å skape nye kompetansesentre som kan støtte kommunene i gjennomføringen av sirkulære offentlige anskaffelser.

For at kommunene skal kunne få ut potensialet av sirkulære offentlige anskaffelser, er det avgjørende at kommunene skaper en kultur som kan fremme risikotaking blant innkjøpere. Dette kan de gjøre ved å gi både støtte og en god opplæring, og forankre arbeidet i en politisk vedtatt strategi. Samtidig som at kommunene må tilrettelegge for risikotakning, er det også vesentlig at de gjør plass til ildsjeler, som gjennom sitt engasjement kan få ut potensialet til sirkulære offentlige anskaffelser.

Til slutt er det viktig at kommunene får en felles forståelse av hva sirkulær økonomi innebærer. Denne studien forsøker å belyse at det er en utfordring knyttet til definisjonen og forståelsen av sirkulær økonomi i offentlige innkjøp. Studiet av de tre casene i denne oppgaven viser blant

annet at sosiale hensyn ikke har en naturlig plass i vurderingen og utførelsen av sirkulære offentlige anskaffelser. Dette innebærer at innkjøperne må inkludere krav om dokumentasjon av livssyklus som en del av leveransen.

7.1. Anbefalt videre forskning

Til videre forskning kunne det blitt studert flere kommuner enn det som er forsket på i denne oppgaven, særlig med et større utvalg av kommuner i ulike størrelser, for å fange opp kompleksiteten i hvordan man jobber med sirkulære offentlige anskaffelser. Det kunne også da vært hensiktsmessig å se eksplisitt på hvordan kommuner samarbeider i lys av å bygge kompetansesenter flere steder i Norge, basert på geografisk plassering og størrelse.

For å se effektene av de gjennomførte anskaffelsene vil det og være hensiktsmessig å forske mer på effektmålinger og indikatorer. Da kunne man testet nye indikatorer for å måle de langsiktige effektene av sirkulære offentlige anskaffelser. I lys av dette kunne vært spennende å se nærmere på hvordan bruk av teknologi og digitale verktøy kan brukes til å støtte opp under sirkulære offentlige anskaffelser, særlig knyttet til å forbedre transparens, sporbarhet og samarbeid i hele leverandørkjeden.

8. Referanseliste

- Allwood, J. M. (2014). Squaring the Circular Economy: The Role of Recycling within a Hierarchy of Material Management Strategies. I: Reuter, E. W. o. M. (red.) *Handbook of recycling: State-of-the-art for practitioners, analysts, and scientists*. USA: Elsevier.
- Amann, M., Harland, C., Eßig, M., K. Roehrich, J. & Stefan Schaltegger, P. R. B. D. (2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, 19 (3): 351-366. doi: 10.1108/scm-12-2013-0447.
- Amdam, J. (2007). The emerging Norwegian municipal structure: Alternative options - and their consequences - for the political and organisational reform of the local and region levels. *European Journal of Spatial Development*: s.1-25.
- Anskaffelsesloven. Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser.
- Björklund, M. & Gustafsson, S. (2015). Toward sustainability with the coordinated freight distribution of municipal goods. *Journal of Cleaner Production*, 98: 194-204. doi: 10.1016/j.jclepro.2014.10.043.
- Brammer, S. & Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31 (4): 452-476. doi: 10.1108/01443571111119551.
- Castro, C. G., Trevisan, A. H., Pigosso, D. C. A. & Mascarenhas, J. (2022). The rebound effect of circular economy: Definitions, mechanisms and a research agenda. *Journal of Cleaner Production*, 345. doi: 10.1016/j.jclepro.2022.131136.
- Clark, G. (2005). Secondary data. I: Flowerdew, R. & Martin, D. (red.) *Methods in Human Geography*, s. 57-72. Essex: Pearson Education Limited.
- Cope, M. (2016). Organizing and Analyzing Qualitative Data. I: Hay, I. (red.) *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Canada: Oxford University Press.
- Dannevig, H., Rauken, T. & Hovelsrud, G. (2012). Implementing adaptation to climate change at the local level. *Local Environment*, 17 (6-7): 597-611. doi: 10.1080/13549839.2012.678317.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Anskaffelsesprosessen steg for steg*: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Tilgjengelig fra: <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosess/anskaffelsesprosessen-steg-steg> (lest 12.10.2023).
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. *Anskaffelsesprosessen steg for steg - steg 1: Forskjellen mellom TCO, LCC og LCA*. Tilgjengelig fra: <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/lage-konkurransestrategi/forelopig-budsjett->

- [anskaffelsen/livssyklusluskostnader-lcc/forskjellen-mellom-tco-lcc-og-lca](#) (lest 22.05.2024).
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021). *Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon*. Oslo.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023a). *Anskaffelsesforskriften - reglene som gjelder*. Tilgjengelig fra: <https://anskaffelser.no/verktoy/veiledere/veileder-til-regler-om-klima-og-miljohensyn-i-offentlige-anskaffelser/3-anskaffelsesforskriften-reglene-som-gjelder> (lest 02.02.24).
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023b). *Kriterieveiviseren: Anlegg*. Tilgjengelig fra: <https://kriterieveiviseren.anskaffelser.no/valg/anlegg> (lest 23.05.24).
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023c). *Kriterieveiviseren: Møbler*. Tilgjengelig fra: <https://kriterieveiviseren.anskaffelser.no/valg/m%C3%B8bler> (lest 22.05.24).
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024). *Grunnleggende om anskaffelsesregelverket*. Tilgjengelig fra: https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/grunnleggende-om-anskaffelsesregelverket#anchorTOC_De_grunnleggende_prinsippene_11 (lest 02.04.24).
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (u.å). *Sirkulære anskaffelser - sjekklister for innkjøper*. Tilgjengelig fra: <https://anskaffelser.no/verktoy/veiledere/sirkulaere-anskaffelser> (lest 29.05.24).
- Dowling, R. (2016). Power, Subjectivity, and Ethics in Qualitative Research. I: Hay, I. (red.) *Qualitative Research Methods in Human Geography*, s. 29 - 44. Ontario: Oxford.
- Dragsten, M. H. (2013). *Offentlige anskaffelser : regelverk, praksis og løsninger*. Oslo: Universitetsforl.
- Dunn, K. (2016). Interviewing. I: Hay, I. (red.) *Qualitative Research Methods in Human Geography*, s. 149-188. Ontario, Canada: Oxford.
- Ellen MacArthur Foundation. (u.å-a). *Circular public procurement: a framework for cities*. Tilgjengelig fra: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-public-procurement/a-framework-for-cities> (lest 01.03.24).
- Ellen MacArthur Foundation. (u.å-b). *Life Cycle Assessment for the circular economy*. Tilgjengelig fra: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/life-cycle-assessment-for-the-circular-economy> (lest 22.05.24).
- EU. (2008). Directive 2008/98/EC of The Euro. *Official journal of the European Parliament and of The Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives*.
- European Commission. (2020). *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS*. Brussels.

Tilgjengelig fra: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN>.

- Figge, F., Young, W. & Barkemeyer, R. (2014). Sufficiency or efficiency to achieve lower resource consumption and emissions? The role of the rebound effect. *Journal of Cleaner Production*, 69: 216-224. doi: 10.1016/j.jclepro.2014.01.031.
- FN. *FNs bærekraftsmål*. Tilgjengelig fra: <https://fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal> (lest 03.03.23).
- Ghisellini, P., Cialani, C. & Ulgiati, S. (2016). A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems. *Journal of Cleaner Production*, 114: 11-32. doi: 10.1016/j.jclepro.2015.09.007.
- Grandia, J. (2015). The role of change agents in sustainable public procurement projects. *Public Money & Management*, 35 (2): 119-126. doi: 10.1080/09540962.2015.1007706.
- Gray, D. E. (2022). *Doing research in the real world*. 5 utg. Los Angeles: SAGE.
- Guiltinan, J. (2008). Creative Destruction and Destructive Creations: Environmental Ethics and Planned Obsolescence. *Journal of Business Ethics*, 89 (S1): 19-28. doi: 10.1007/s10551-008-9907-9.
- Gyori, G. (2021). The role of public procurement to foster social equity and justice: critical reflections on the circular procurement concept. *Local Environment*, 27 (10-11): 1242-1253. doi: 10.1080/13549839.2021.2001798.
- Happaerts, S., Bouteligier, S. & van den Brande, K. (2011). *Keeping the sustainable development flame alive*: Broker Tilgjengelig fra: <https://www.thebrokeronline.eu/article/keeping-the-sustainable-development-flame-alive-d78/>.
- Hellmann, P. & Haugland, B. K. (2023). *Bildeling i det offentlige er en lavthengende klimafrukt*. Tilgjengelig fra: <https://www.energiogklima.no/meninger-og-analyse/debatt/bildeling-i-det-offentlige-er-en-lavthengende-klimafrukt> (lest 10.05.24).
- Hovland, L. (2023). *Det offentlige kjøpte for 740 mrd i 2022, rekordøkning fra 2021: Anbud365*. Tilgjengelig fra: <https://www.anbud365.no/regelverk/det-offentlige-kojopte-for-740-mrd-i-2022-rekordokning-fra-2021/> (lest 02.10.2023).
- Kalmykova, Y., Sadagopan, M. & Rosado, L. (2018). Circular economy – From review of theories and practices to development of implementation tools. *Resources, Conservation and Recycling*, 135: 190-201. doi: 10.1016/j.resconrec.2017.10.034.
- Karlsen, T. C., Andreassen, J.-P., Bruvoll, A. & Helstad, O. (2023). *Generalistkommune systemet*. Likt ansvar - ulike forutsetninger.
- Kirchherr, J., Reike, D. & Hekkert, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*, 127: 221-232. doi: 10.1016/j.resconrec.2017.09.005.

- Klagenemndsekretariatet. *Kva er Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)*. Tilgjengelig fra: <https://www.klagenemndssekretariatet.no/klagenemnda-for-offentlige-anskaffelser-kofa/om-kofa> (lest 03.02.24).
- Klima- og miljødepartementet & Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). *Handlingsplan for en sirkulær økonomi*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Kommunene må planlegge for klimaendringer*: Regjeringen.
- Kommunesektoren. (2023). *Bildeling med kommunes tjenestebiler*. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/miljo/sirkular-okonomi/veileder-for-sirkular-okonomi/eksempelbanken/bideling-med-kommunes-tjenestebiler/> (lest 21.01.24).
- Kristensen, H. S., Mosgaard, M. A. & Remmen, A. (2021). Circular public procurement practices in Danish municipalities. *Journal of cleaner production*, 281. doi: 10.1016/j.jclepro.2020.124962.
- Laurenti, R., Singh, J., Sinha, R., Potting, J. & Frostell, B. (2015). Unintended Environmental Consequences of Improvement Actions: A Qualitative Analysis of Systems' Structure and Behavior. *Systems Research and Behavioral Science*, 33 (3): 381-399. doi: 10.1002/sres.2330.
- Lindberg, H. Ø. & Rosvold, K. A. (2023). *Gjenbruk*. Store norske leksikon.
- Lundqvist, L. J. & Kasa, S. (2016). Between national soft regulations and strong economic incentives: local climate and energy strategies in Sweden. *Journal of Environmental Planning and Management*, 60 (6): 1092-1111. doi: 10.1080/09640568.2016.1197827.
- Lystad, H. & Nordal, O. (2023). *Gjenvinning*. Store norske leksikon.
- Løvø, G. (2022). *Tonnevis med pukk og grus kunne vært gjenbrukt*. Tilgjengelig fra: <https://www.forskning.no/bygningsmaterialer-naturressursforvaltning-norges-geologiske-undersokelse/tonnevis-med-pukk-og-grus-kunne-vaert-gjenbrukt/2086958> (lest 22.05.24).
- Makov, T. & Font Vivanco, D. (2018). Does the Circular Economy Grow the Pie? The Case of Rebound Effects From Smartphone Reuse. *Frontiers in Energy Research*, 6. doi: 10.3389/fenrg.2018.00039.
- Meld. St. 13. (2020-2021). *Klimaplan for 2021-2030*.
- Meld. St. 22. (2018-2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*.
- Michelsen, O. & de Boer, L. (2009). Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level. *J Environ Manage*, 91 (1): 160-7. doi: 10.1016/j.jenvman.2009.08.001.

- Miljødirektoratet. *Om Europas grønne giv*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/internasjonalt/gronn-giv/europas-gronne-giv/> (lest 13.03.23).
- Palmujoki, A., Parikka-Alhola, K. & Ekroos, A. (2010). Green Public Procurement: Analysis on the Use of Environmental Criteria in Contracts. *Review of European Community & International Environmental Law*, 19 (2): 250-262. doi: 10.1111/j.1467-9388.2010.00681.x.
- Predeville, S. & Sherry, J. (2014). Circular Economy. Is it Enough? doi: 10.13140/RG.2.1.1473.1128.
- Prier, E. & McCue, C. P. (2009). The Implication of a muddled definition of public procurement. *Journal of public procurement*, 9 (3&4): 326-370. doi: 10.1108/JOPP-09-03-04-2009-B002.
- Prieto-Sandoval, V., Jaca, C. & Ormazabal, M. (2018). Towards a consensus on the circular economy. *Journal of Cleaner Production*, 179: 605-615. doi: 10.1016/j.jclepro.2017.12.224.
- Regjeringen. (2017). *De grunnleggende prinsippene*. Regjeringen.no: Nærings- og fiskeridepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonne/grunnleggende-prinsipper2/id2581849/> (lest 02.11.2023).
- Regjeringen. (2023). *Klimaendringer og norsk klimapolitikk*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/klimaendringer-og-norsk-klimapolitikk/id2636812/> (lest 07.01.24).
- Roman, A. V. (2017). Institutionalizing sustainability: A structural equation model of sustainable procurement in US public agencies. *Journal of Cleaner Production*, 143: 1048-1059. doi: 10.1016/j.jclepro.2016.12.014.
- Skilbrei, M.-L. (2019). *Kvalitative metoder - Planlegging, gjennomføring og etisk refleksjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Smith, J., Andersson, G., Gourlay, R., Karner, S., Mikkelsen, B. E., Sonnino, R. & Barling, D. (2016). Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement. *Journal of Cleaner Production*, 112: 249-256. doi: 10.1016/j.jclepro.2015.07.065.
- SSB. (2019). *Transport står for 30 prosent av klimagassutslippene i Norge*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/transport-star-for-30-prosent-av-klimautslippene-i-norge> (lest 07.01.24).
- SSB. (2024a). *01222: Endringer i befolkninga i løpet av kvartalet, for kommunar, fylke og heile landet (K) 1997K4 - 2024K1*: Statistisk sentralbyrå (lest 25.01.24).
- SSB. (2024b). *10807: Offentlige innkjøp (mill kr), etter sektor, statistikkvariabel, år og art*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/10807/tableViewLayout1/> (lest 21.01.24).

- SSB. (2024c). *13551: Økonomisk oversikt drift, kommunekonsern, etter art (K) 2020 - 2023*: Statistisk sentralbyrå.
- St.meld nr 45. (2017). *Avfall som ressurs - avfallspolitikk og sirkulær økonomi*. Klima- og miljødepartementet. Oslo: Regjeringen.
- Sönnichsen, S. D. & Clement, J. (2020). Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of Cleaner Production*, 245. doi: 10.1016/j.jclepro.2019.118901.
- Testa, F., Iraldo, F., Frey, M. & Daddi, T. (2012). What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. *Ecological Economics*, 82: 88-96. doi: 10.1016/j.ecolecon.2012.07.011.
- Thai, K. V. (2001). PUBLIC PROCUREMENT RE-EXAMINED. *Public procurement*, 1 (1): 44-52. doi: <https://doi.org/https://doi.org/10.1108/JOPP-01-01-2001-B001>.
- Tongco, M. D. C. (2007). Purposive sampling as a tool for informant selection. *Plants, People, and Applied Research*.
- van Oppen, C., Croon, G. & de Vroe, D. B. (2018). *Circular procurement in 8 steps*. First utg.
- Von Bertalanffy, L. (1950). An Outline of General System Theory. *British Journal for the Philosophy of Science*, 2: 134-165.
- Wijayasundara, M., Polonsky, M., Noel, W. & Vocino, A. (2022). Green procurement for a circular economy: What influences purchasing of products with recycled material and recovered content by public sector organisations? *Journal of cleaner production*, 377. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.133917>.
- Zink, T. & Geyer, R. (2017). Circular Economy Rebound. *Journal of Industrial Ecology*, 21 (3): 593-602. doi: 10.1111/jiec.12545.

9. Vedlegg

9.1. Informasjonsskriv til informanter

Formål

Denne studien skal ta for seg hvordan ulike norske kommuner implementerer sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser. Hensikten med masteroppgaven er å få en innsikt og prøve å belyse hvilke barrierer de ulike kommunene møter i veien mot sirkularitet i anskaffelsesprosessen og hvorfor. Prosjektet vil innebære praksis og erfaringer til to-tre ulike kommuner. Her er ulik geografisk plassering vektlagt og ulik størrelse. Oppgaven vil også ha forankring i de ulike caser i hver enkelt kommune.

Hva innebærer studien for deg?

I denne studien vil det bli gjennomført flere kvalitative dybdeintervjuer med aktuelle informanter. Det er ønskelig å komme i kontakt med følgende informanter:

1. Representanter fra innkjøpsavdelinger fra de ulike kommunene,
2. Representanter fra organisasjoner eller virksomheter knyttet til rådgivning og kunnskap innen sirkulære anskaffelser

Datainnsamlingen vil bestå av 8 – 12 intervjuer

Eventuelle personsensitive opplysninger som måtte komme fram gjennom intervjuene, vil bli behandlet konfidensielt og etter universitetets generelle retningslinjer. Videre vil informasjon om virksomheten bli publisert etter avtale. Prosjektet vil etter planen bli ferdigstilt i løpet av 2024. Formidlingsplanen omfatter populærvitenskapelige artikler, vitenskapelige publiseringer i internasjonale journaler, formidling gjennom undervisning og eventuelt mer allment.

Ved samtykke fra deg som informant vil data fra intervjuene bli oppbevart sikkert på universitetets skytjeneste. Deltakelse i studien er frivillig og du kan når som helst trekke deg uten å oppgi begrunnelse. Dersom du trekker deg fra studien, vil alle opplysninger bli ekskludert fra prosjektet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Masterstudent Ingelinn Marifjæren Gundersen ved Universitetet i Bergen med veileder professor Grete Rusten ved Institutt for geografi. Prosjektet er i henhold til vedtatt praksis meldt inn til dataansvarlig enhet ved Universitetet i Bergen. Dersom du har spørsmål angående studien, ta gjerne kontakt på epost eller telefon.

Med vennlig hilsen

Ingelinn Marifjæren Gundersen
Masterstudent i samfunnsgeografi
Institutt for geografi, Universitetet i Bergen
Telefon: 924 91 767
Epost: ingun1583@uib.no

9.2. Intervjuguide

Informere om: Har overordnede spørsmål, men er åpen for å endre noe retning underveis
 Alle spørsmål gjelder NN kommune – men refleksjoner utenfor kommunen er velkomne
 Det oppfordres til å svare utfyllende og det er lov å komme med rettelser eller nye tanker underveis.

Tema	Spørsmål	Ekstra / tanker
Overordnet	Rolle i kommunen / innkjøp / sirkulære anskaffelser	Relevans for oppgaven
Barrierer	Største utfordringen i din jobb? Største utfordring for innkjøpere generelt? Hva er utfordringen med å stille krav eller kriterier til livssyklus i en anskaffelse	Fang opp kompleksiteten i utfordringene – spesifikke utfordringer
Avfallspyramide	Benytter man seg av avfallspyramiden når man skal utarbeide en ans? Dersom man tar utgangspunkt i avfallspyramiden, hvor stopper det som oftes opp?	Hvorfor?
Strategi	Hva betyr en anskaffelsesstrategi for gjennomføringen av sirkulære anskaffelser? Har kommunen tilrettelagt for utarbeidelse av anskaffelsesstrategi?	Enkeltmennesker?
Kunnskap	Som innkjøper, har man tilstrekkelig med kunnskap for å gjennomføre gode sirkulære anskaffelser? Hvor henter man kunnskap fra? Hvordan heve kunnskapsnivået?	Samarbeid med andre kommuner / fylkeskommune?

	<p>Insentiver fra kommunen? Kursing / hjelpemidler</p>	
Markedsdialog	<p>Kan markedsdialog gjøre det enklere å stille sirkulære krav og kriterier i en anskaffelse?</p> <p>Er det utfordringer knyttet til markedsdialog?</p> <p>Er markedet modent for sirkulære anskaffelser?</p>	<p>Forskjell på tidlig markedsdialog? I samhandling med flere offentlige virksomheter?</p>
Leverandørkjeder	<p>Prioritering av krav/kriterier knyttet til hele leverandørkjeden i anskaffelsen</p> <p>Kan inkludering av hele leverandørkjeden virke avskrekkende på innkjøpere/markedet?</p> <p>Hva er balansen mellom å tilpasse seg markedet vs. sirkulærøkonomiske kriterier og krav?</p>	<p>Eksempel: Elbiler, solcellepanel – produksjon og avfall (naturressurser/batterier)</p> <p>Hvilken vei tipper vektskålen? (Forankring i strategi)</p>
Enkeltmenneske	<p>Hvor stor påvirkning har enkeltmennesker på gjennomføringen av sirkulære prosjekter?</p> <p>Er man avhengig av ildsjeler?</p> <p>Hva skjer dersom ildsjeler slutter?</p>	
Avslutningsvis	<p>Åpen for andre innspill dersom intervjuobjekt ønsker det</p>	