

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, VT 2011
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet

Miljökrav i kommunala upphandlingar
*- En jämförande studie om miljöaspekten i kommunala
upphandlingar för Partille, Alingsås och Lerum*



Alexander Lagerstrand och Eric Styffe
Tema Ledning och styrning
Handledare: Iwona Sobis
Examinator: Rolf Solli

Förord

I och med denna uppsats har vi fått lära oss mycket om offentlig upphandling, ett ämne som ingen av oss hade speciellt mycket kunskap om innan. Vi har även lärt oss hur man skriver uppsats, något som stundtals var väldigt frustrerande.

Vi vill först och främst tacka de tre kommunerna Partille, Alingsås och Lerum som varit väldigt hjälpsamma angående intervjuer och förklaringar av styrdokument. Vi vill även tacka vår handledare Iwona Sobis, som har stöttat oss och väglett oss i uppsatsskrivandet. Vi tackar även vår uppdragsgivare Mikael Frickfors på CAREVO Projekt & Utveckling som kommit med idéer för uppsatsen. Till sist vill vi även tacka Miljöbron som hjälpte oss att komma i kontakt med Mikael Frickfors.

Göteborg maj 2011

Alexander Lagerstrand och Eric Styffe

Innehåll

1. Inledning	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte och Problem	6
1.3 Disposition.....	7
2. Metod.....	7
2.1 Design	7
2.2 Val av fall	8
2.3 Intervjuernas utformning	8
2.4 Val av intervjupersoner	9
2.5 Material.....	10
3. Tidigare forskning.....	10
4. Referensram.....	13
4.1 Nyinstitutionalism	13
4.2 Omvärldspåverkan.....	16
4.3 Särkoppling, omvänd särkoppling och EU:s roll.....	19
4.4 Översättning av idéer.....	21
5. Miljöstyrningsrådet och miljömärkningar	22
5.1 Miljöstyrningsrådet	22
5.2 Certifieringar	22
5.3 Miljödiplomering	23
6. Partille.....	23
6.1 Lagen om Offentlig upphandling.....	24
6.2 Upphandlingar	24
6.3 Certifieringar och Diplomering	24
6.4 Särkoppling	25
6.5 Leverantörer.....	26
6.6 Politiker och EU	26
6.7 Kommuninvånare.....	27
6.8 Media.....	27
6.9 Mode.....	27
6.10 Styrdokument.....	28
7. Alingsås.....	28
7.1 Lagen om offentlig upphandling	28

7.2 Upphandlingar	29
7.3 Certifieringar och Diplomerings	30
7.4 Särkoppling	30
7.5 Leverantörer	30
7.6 Politiker och EU	31
7.7 Kommuninvånare	32
7.8 Media	32
7.9 Mode	32
7.10 Styrdokument	32
8. Lerum	33
8.1 Lagen om offentlig upphandling	33
8.2 Upphandlingar	33
8.3 Certifieringar och Diplomerings	34
8.4 Särkoppling	34
8.5 Leverantörer	34
8.6 EU och politiker	35
8.7 Kommuninvånare	35
8.8 Media	36
8.9 Mode	36
8.10 Styrdokument	37
9. Analys	37
9.1 Mode	38
9.2 Isomorfism	39
9.3 EU och omvänd särkoppling	39
9.4 Omvärldspåverkan	41
9.5 Politiker	41
9.6 Lagar	42
9.7 Leverantörer	43
9.8 Kommuninvånare	44
9.9 Media	44
9.10 Miljödiplomerings	45
10. Slutsats	45
10.1 Vår slutsats	45
10.2 Kritik till tidigare forskning	47
10.3 Förslag till fortsatt forskning	47
Referenser	48

1. Inledning

1.1 Introduktion

Miljö är en viktig aspekt i den politiska debatten och därför intressant att studera. Vi har med denna studie undersökt hur miljökrav ställs i kommunala upphandlingar. Tre kommuner; Partille, Alingsås och Lerum, undersöktes med hjälp av intervjuer och dokumentstudier av interna policydokument.

Offentlig upphandling innebär de köp av varor och tjänster som offentlig sektor beställer, vilka omfattas av krav på att alla förmodade anbudsgivare behandlas likvärdigt. Samma regler finns i hela EU för att främja fri konkurrens och rörlighet med dess varor och tjänster. Sveriges offentliga upphandling beräknas omfatta mellan 450-535 miljarder kronor per år, vilket gör att dessa upphandlingar har en betydande roll för andelen köpta varor och tjänster som har vissa miljöledningssystem. Miljöledningssystem innebär helt enkelt att man har ett strukturerat miljöarbete.¹ Miljöledningssystemet Miljödiplomering innebär att man som företag följer vissa miljöpunkter formulerade av Svensk Miljöbas. Till skillnad från miljöcertifieringar som exempelvis EU:s EMAS och ISO 14001 är diplomering ett billigare alternativ som då kan passa mindre företag.²

Den kommunala och övriga offentliga upphandlingen styrs via Lagen om offentlig upphandling (2007:1091), vilken i sin tur styrs av EU med bl.a. direktivet 2004/18/EG.³ I Lagen om offentlig upphandling (fortsättningsvis förkortat LOU) beskrivs det att det först och främst är det ekonomiskt mest fördelaktiga beslutet som skall väljas av en upphandlande myndighet. Dessutom kan krav ställas på att de bud som kommer in måste nå upp till vissa grundkrav. Men exakt hur man skall agera som upphandlare blir upp till upphandlaren själv att välja, då lagen inte går in specifikt på hur miljö och andra punkter skall vägas.

¹ Länk 1

² Länk 2

³ Se exempelvis LOU 3 kap. 1 §.

I LOU 12 kap. 1 § står att en upphandlande myndighet först och främst skall välja det bud som är det ekonomiskt mest fördelaktigt. I vad som är ekonomiskt mest fördelaktigt ingår förutom de kanske mer självklara punkterna som pris, kvalitet, service, tekniskt stöd, leveranstid och genomförandetid; bl.a. även miljöegenskaper. I efterföljande paragraf står det att den upphandlade myndigheten ska delge dessa kriteriers prioriteringsordning. Denna valfrihet lägger ansvaret hos upphandlaren, vilken då kan anse att miljöaspekten är prioriterad, eller hellre fokuserar på annat.

Dessutom kan den upphandlande myndigheten ställa krav på vad som beställs och då utesluta bud som inte ens når upp till kraven. Det kan då innebära att man som upphandlare anger miljöegenskaper i form av specifikationer eller miljömärken, vilket beskrivs i LOU 6 kap. 7§. Intressant här är dock att miljömärkens och dess specifikationer endast får användas om märkningen är tillgänglig för alla berörda parter, vilket inte alltid är fallet med vissa märkningar. Dock kan anbudsgivare undgå kravet i form av t ex miljömärkning då det räcker att dennes bud är likvärdigt märkningen. Även på denna lagpunkt ligger ansvaret hos upphandlaren, då denne avgör om det ens ska finnas några miljökrav alls.

1.2 Syfte och Problem

Då ansvaret till att välja mer hållbara alternativ i upphandlingar alltså främst ligger hos upphandlarna, och inte i lagen, uppstår frågan hur man som upphandlare resonerar när man utför en beställning. Att inte ha självklara direktiv att gå efter gör att det finns rum för tolkning. Det givna problemet är därför intressant att undersöka, då det kan ge en större förståelse för hur kommunal upphandling fungerar. Syftet med denna uppsats är att bidra till ökad kunskap om hur pass stort utrymme miljöaspekter får vid olika kommunal upphandling. Det är kommunerna Partille, Alingsås och Lerum som blir de jämförande fallen, och det är främst ur upphandlarens synvinkel studien görs.

För att ge en djupare bild av det hela kommer vi även att studera vilka faktorer det är som kan ligga bakom det utrymme miljöaspekterna får i upphandlingen, utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv.

Den preciserade frågeställningen blir följande:

- Hur viktig är miljöaspekten i kommunala upphandlingar för de tre kommunerna Partille, Alingsås och Lerum?
- Vilka aktörer påverkar synen på miljöaspekter i den kommunala upphandlingen?

1.3 Disposition

Efter uppsatsens inledning följer ett kapitel med metod. Det tredje kapitlet tar upp en del av den tidigare forskning som finns. Kapitel fyra behandlar den referensram som använts. Kapitel fem beskriver sammanfattat om miljömärkning och miljöstyrningsrådet. Kapitel sex, sju och åtta beskriver de resultat vi fått av intervjuer och policydokument. Det sista kapitlet är sammanfattning och slutsats.

2. Metod

2.1 Design

Det är således en jämförande fallstudie av tre kommuner. Eftersom vi valt tre olika kommuner skapar vi en grund för att kunna jämföra likheterna och skillnaderna.

Det är en kvalitativ undersökning, med induktiv ansats. Ett vanligt argument mot kvalitativa studier är den subjektivitet som lätt framträder, men det är i det här fallet just de personliga resonemangen vi vill komma åt, vilket gör kvalitativa studier passar bra. Dock är det viktigt att vi inte drar förhastade slutsatser om något, utan att först sätta oss in i allt innan.⁴

För att lyckas gå på djupet inom område miljökrav i kommunala upphandlingar har vi valt att göra en fallstudie av tre svenska kommuner i Västra Götalands län. Fallstudie är en bra metod när det gäller att utveckla kunskapsbasen inom ett visst område och det sätt att studera komplexa enheter. Genom att använda metoden fallstudie skapar man en förståelse över hur varje kommun resonerar angående miljöaspekten i kommunala upphandlingar. Möjligheten att kunna jämföra fallen med varandra skapar

⁴ Bryman (2008) sid. 528

en grund för att kunna tolka och analysera, vilket kan leda till en ökad förståelse för miljökrav i kommunala upphandlingar.

2.2 Val av fall

För att uppfylla vårt syfte valde vi att genomföra tre olika fall. Dessa kommuner som vi valde var Partille, Alingsås och Lerum. Partille och Lerum är vad vi uppfattat det som varandras motpoler när det gäller miljökrav, eftersom Lerum har som mål att bli Sveriges miljövänligaste kommun medan Partille har knappt börjat med sitt miljöarbete. Alingsås ligger någonstans mitt emellan Lerum och Partille när det gäller miljöarbete, detta gör att jämförelsen mellan dessa tre kommuner, skapar en ökad förståelse av miljökrav i kommunala upphandlingar.

Syftet med att välja alla tre kommuner som har så passa olika hållning till miljöarbete för att kunna täcka alla olika vinklar på hur man kan agerar när det gäller miljökrav i kommunala upphandlingar. De tre kommunerna har liknade förutsättningar eftersom alla ligger i Västra Götaland och alla ligger i skuggan av Göteborg.

2.3 Intervjuernas utformning

Intervjuerna var så kallade semistrukturerade intervjuer, med relativt öppna frågor. Genom att använda sig av relativt öppna frågor kommer man enklare åt den intervjuades egna resonemang, vilket passade bra i det här fallet. Till skillnad från strukturerade intervjuer så behöver vi inte kunna sortera och kategorisera svaren eller liknande, utan behöver bara få fram tankar om hur man som upphandlare resonerar.⁵ Platsen för intervjuerna var i alla fallen kommunhusen i respektive kommun. Detta bidrar till att våra intervjupersoner känner sig trygga eftersom de blir intervjuade i sin egen arbetsmiljö.

Ett problem som kan uppstå vid intervjuer är att intervjuaren styr den intervjuade att svara som intervjuaren vill. Att inte styra den intervjuade för mycket minskar risken för påverkan ifrån oss som intervjuare, men vi bör ändå tänka efter innan vi ställer frågor och speciellt oplanerade följdfrågor. Eftertänksamheten får dock inte gå till

⁵ Bryman (2008) sid. 436f

överdrift med just följdfrågorna, då risken finns att det inte blir några följdfrågor alls. Det gäller då att hitta en bra balans. Dessutom gäller det att ha ett bra språk som är formellt, men ändå förståeligt och inte allt för stelt.⁶ Validiteten kan i vår studie anses vara hög, då vi har fyra intervjuer med de personer vill ha information ifrån, som också kompletteras med dokumentstudier av styrdokument. Vi har även tagit hänsyn till etiska överväganden, genom att erbjuda anonymitet – vilket dock alla tackade Nej till.⁷

Diktafon användes vid samtliga intervjuer för att enklast kunna fokusera på själva innehållet och skulle ställa relevanta följdfrågor. För att säkra etiska överväganden även här frågades de intervjuade innan intervjun började om det godkände att spelas in. Transkribering skedde efteråt med vilka vi kunde djupare analysera relevant information. Totalt blev det transkriberade materialet ungefär 12 sidor.

2.4 Val av intervjupersoner

Vi har genomfört intervjuer med fyra personer från de tre olika kommunerna Partille, Alingsås och Lerum. När vi valde intervjupersoner så tog vi kontakt med respektive kommun och frågade vilka som var det viktigaste personerna när det gällde upphandlingar i respektive kommun. Intervjupersonerna har varit lika fördelade mellan kvinnor och män.

Antal intervjupersoner per fall skiljer sig åt, och detta främst då antalet upphandlare i respektive kommun varierar. I Partille och Lerum fanns bara en ansvarig upphandlare per kommun, vilket gjorde att de var de enda vi behövde intervjua. I Alingsås fanns en upphandlingschef, två upphandlare och en städsamordnare. Vi fick då intervjua de två upphandlarna, vilket skapar en relativt rättvis bild av hur kommunen fungerar. Vi är medvetna om att trovärdigheten inte blir lika hög när enbart en person intervjuas i en kommun, men då det inte fanns fler upphandlare och vi kompletterat med dokumentstudier.⁸

⁶ Bryman (2008) sid. 442f

⁷ Bryman (2008) sid. 376-377

⁸ Bryman (2008) sid. 700

2.5 Material

När vi var klara med intervjuerna transkriberades allt och studerades i vad som var relevant angående hur miljökrav utformas. För att kunna få en korrekt helhetsbild över hur kommunerna verkligen arbetat med miljökrav i kommunala upphandlingar, har vi läst respektive kommuns styrdokument för upphandlingar. Där beskrivs hur de skall agera när de gör en upphandling och det beskrivs vilken roll miljökrav och hur viktigt det är. Dessa dokument fick vi antingen direkt av upphandlarna, eller letade upp på kommunens hemsida. Vi jämförde dokumenten med intervjuerna och i vilken roll miljökraven har i dessa dokument. Att använda olika metoder för insamling av information gör att man kan utnyttja respektive metods fördelar och skapa en högre validitet. Vi får fördelen från intervjuerna med att de intervjuade själva beskriver hur de ser på miljökravens roll i upphandlingar och vad som påverkar dem vid detta beslut. I styrdokumenterna analyserar vi och ser vilka direktiv som finns och hur miljökrav beskrivs. Vi får då två synvinklar på frågan.

3. Tidigare forskning

I rapporten *Miljöhänsyn i offentlig upphandling* av Sofia Lundberg m.fl. (2009) beskrivs upphandlingens roll som ett styrinstrument där man kan uppmuntra till miljövänligare verksamheter och produkter. Det är då främst ur en politisk och marknadsmässig synvinkel, där det finns både för- och nackdelar med att miljöpolitiskt styra genom upphandling.

Vad gäller kostnadseffektivitet, alltså hur mycket som krävs för att nå ett visst mål, så gör leverantörernas olika produktionsstrukturer det svårt att verkligen påverka genom upphandling på det sätt man vill. Dock har upphandling fördelen att det ofta kan ställa hårdare krav än exempelvis lagar och ekonomiska styrmedel kan. Upphandling kan även ställa krav på utländska företag i större utsträckning än de administrativa styrmedlen. Dock påpekas att det är marknadsmässigt onödigt med starka miljökrav i upphandling om det redan finns tillräckliga ekonomiska styrmedel. Detta skulle då enbart leda till överkompensation.⁹ Svensk upphandling anses av bl.a. Sveriges regering och Miljömålsrådet vara så omfattande att det faktiskt kan användas som ett styrmedel för ett miljövänligare samhälle. Dessutom anser miljöminister Andreas

⁹ Lundberg m.fl. (2009) sid. 4-7

Carlgren (2007) att de svenska företagen blir mer konkurrenskraftiga, tack vare miljökraven.¹⁰ Miljömålsrådet hävdar dock att den reglering som idag finns är otillräcklig angående miljökrav.¹¹

En intressant punkt i rapporten är även att miljöhänsyn i upphandling inte hade någon större inverkan på konkurrensgraden i fall med sektorerna Livsmedel samt Avfalls-, transport- och sophantering. Dock beskriver Lundberg m.fl. att man inte bör göra någon generell slutsats, då fler studier behövs.¹²

I artikeln *The application of environmental requirements in Swedish road maintenance contracts* av Charlotta Faith-Ell m.fl. (2004) studeras hur miljökrav implementerats av Vägverket gällande underhållskontrakt av de svenska vägarna. Studierna utgjordes av intervjuer av informanter, med vilka man ville få ut hur pass väl information faktiskt nådde ut. Studierna visar att framför allt kommunikationen brister och mycket av den information som bedöms vara relevant inte når fram. De tänka miljökraven lades inte alltid fram till underleverantörer och inte heller till arbetarna som utförde själva jobbet. Andra parter som också var involverade fick inte heller alltid information om miljökraven. Dessutom var allmänheten helt ovetande om miljökraven.

Uppföljning var en punkt som inte heller ansågs fungera fullt ut. Vägverket saknade ofta tillräcklig data för att kunna göra en fullgod kontroll om effektiviteten varit tillräcklig, alternativt om färdiga gränsvärden överstigits. Författarna påpekade dock att Vägverket var på god väg, och med förbättringar på ovanstående punkter kunde bli en förebild för offentlig upphandling.¹³

Artikeln *Environmental consideration in procurement of construction contracts: current practice, problems and opportunities in green procurement in the Swedish construction industry* av Annika Varnäs m.fl. (2009) tar miljökrav i offentlig och privat upphandling upp angående byggnadskontrakt. I studien användes enkäter och

¹⁰ Lundberg m.fl. (2009) sid. 24

¹¹ Lundberg m.fl. (2009) sid. 107

¹² Lundberg m.fl. (2009) sid. 107

¹³ Faith-Ell m.fl. (2004) sid. 169f

intervjuer för att se hur miljökrav ställs och hur de sedan implementeras och kontrolleras. De som ingick i studien var personer i organisationer som inom en snar framtid skulle jobba med upphandlingar av betydande storlek.¹⁴

Resultatet visade på att både de offentliga och privata aktörerna tar miljöhänsyn med i upphandlingarna och många tar också upp miljökrav i avtalen. De som inte hade med krav gjorde det med rädsla för extra kostnader och att få förseningar och andra komplikationer. När det gällde byggkontrakt var det vanligast att man såg miljöpåverkan på den färdiga konstruktionen, medan det inom väg- och vattenbyggnadsteknik var vanligast att se på byggnadsprocessen. Det var vid uppställande av krav då viktigt att någon kunnig inom miljöområdet fanns med, eftersom de kunde ställa mer relevanta krav. Det vanligaste kriteriet som sattes var att det skulle finnas ett miljöledningssystem, vilket sågs som relativt enkelt att ha koll på.

15

I artikeln *Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level* av Ottar Michelsen och Luitzen de Boer (2009) undersöks till hur stor grad norska kommuner och län använder grön upphandling, dels vid de initiala kraven på anbud och dels på det slutgiltiga valet av leverantör. I norska Lov om offentlige anskaffelser beskrivs att man vid alla offentliga köp skall (likt svenska motsvarigheten; Lagen om offentlig upphandling) ta hänsyn till miljö.¹⁶

Studien utgjordes främst av enkäter där upphandlare, ekonomichefer, köpare, chefer och medlemmar av Næringslivets Hovedorganisasjon (motsvarigheten till Svenskt Näringsliv) fick svara på frågor om de miljökrav som ställdes. Resultatet visade att de flesta ofta hade miljö i åtanke men att man ändå inte alltid följer Lov om offentlige anskaffelser. Ofta finns det vid utannonsering mer eller mindre fokus på miljökrav, vilket sedan vid det slutgiltiga valet går valet ofta till någon utan hänsyn till övriga miljöaspekter. Det är då främst små kommuner som inte har samma fokus, kompetens och strategier som de större angående miljökrav. De större kommunerna har mer resurser vilket kan ge större möjlighet till att lägga mer kraft på dess punkter. Något som kan lösa småkommunernas problem är samarbete med andra kommuner.

¹⁴ Varnäs m.fl. (2009) sid. 1216f

¹⁵ Varnäs m.fl. (2009) sid. 1221

¹⁶ Michelsen och de Boer (2009) sid. 160-162

Författarna efterlyser förutom mer ansvar från kommunerna själva, att staten ska ge mer vägledning och hjälpa kommunerna.¹⁷

I publikationen *Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and 2005* av A. Nissinen m.fl. (2008) presenteras samlad statistik för andel miljökrav som ställdes i Sverige, Danmark och Finland. Författarna samlade och analyserade data från Tenders Electronic Daily database, i vilka alla annonseringar om offentlig upphandling över vissa summor inom EU registreras. Resultatet visade att Sverige vid år 2003 hade miljökrav i 60 % av de utannonserade upphandlingarna, och 80 % år 2005. En ökning syntes även i Finland med 28 % till 57 %. I Danmark låg miljökraven på 60 % båda åren.¹⁸

I Sverige var det främst inom produktområden som tidigare saknat stora miljömärkningar och liknande, som ökade mest. Exempel på dessa produktområden är hälsovårdsprodukter, kommunikation och finansiell service. De områden som befinner sig på andra änden av skalan och har många klassiska miljömärkningar är exempelvis skogsprodukter, mat och dryck, och motorfordon.

Författarna påpekade dock att statistiken inte avgjorde hur väl definierade miljökraven varit och dessutom inte räknade in upphandlingarna under EU-gränserna.

¹⁹

4. Referensram

4.1 Nyinstitutionalism

Nyinstitutionalism innebär att man tar hänsyn till sociala faktorer, med vilket man kan förklara saker och ting på ett sätt som den gamla institutionalismen inte kan. Relationer med omvärlden och relationer inom organisationen påverkar hur organisationen kommer att se ut, och fenomen som exempelvis isomorfism kan uppstå, då organisationer blir mer lika varandra på grund av olika sorters påverkan.

¹⁷ Michelsen och de Boer (2009) sid. 163-166

¹⁸ Nissinen m.fl. (2008) sid. 1841

¹⁹ Nissinen m.fl. (2008) sid. 1842-1845

Den gamla institutionalismen beskriver händelseförlopp på ett närmast "mekaniskt" sätt, utan hänsyn till de sociala faktorer som finns. Den gamla institutionalismen utgörs av karakteristiska förhållningssätt gentemot olika discipliner, utan hänsyn till människors djupare interaktioner med varandra. Behaviorister såg exempelvis då på grupperns prestationer enbart som summan av vad varje individ gör, utan hänsyn till de fenomen som kan uppstå mellan dessa individer och till synes osynlig påverkan från andra.²⁰

DiMaggio och Powell beskriver att skillnaderna som med tiden växt fram mellan den gamla och nya institutionalismen bl.a. är att man ser på institutioner som något baserat på värde och tillhörighet, och formella strukturer som något för att uppnå mål med. Den gamla institutionalismen räknar dock inte in värde och tillhörighet på samma sätt, men gränsen för vad som räknas till vad är högst svårdefinierad och subjektiv.²¹

Meyer och Rowan tar upp att det i och med hänsynstagandet till sociala faktorer är viktigt att skapa legitimitet. Om organisationer exempelvis visar upp organisationsscheman, strukturer, mål, positioner och program som är allmänt vedertagna och ses som norm för hur en organisation ska vara, kan organisationen skapa legitimitet mot den omvärld som förväntar sig vissa antaganden. Organisationer som följer dessa myter blir enligt författarna mer lyckosamma, vilket generar i likformighet – isomorfi.²²

En del av den nyinstitutionella modellen framhåller att organisationer formas av gemensamma värderingar, normer och regler. För att en organisationsförändring skall uppstå krävs det en förändring i värderingar och regler, detta gör att strukturen förändras. Utfallet av förändringen som uppkommer är oftast långtifrån förutsägbar och detta kan i sin tur leda till att oavsiktliga konsekvenser uppstår.²³

²⁰ Powell & DiMaggio (1991) sid. 1-13

²¹ Powell & DiMaggio (1991) sid. 27

²² Powell & DiMaggio (1991) sid. 41-61

²³ Lecours (2005) sid. 17

Varje institution styr och påverkas av varandra som en form av grupptryck. Miljön bidrar till att organisationer måste försöka överleva, för att kunna göra detta bör de lyckas ekonomiskt och skapa en etablerad legitimitet gentemot omvärlden.

Nyinstitutionalismen beskriver hur stor inverkan mänskliga beteenden genom regler, normer, och andra ramar påverkan hur institutioner arbetar och detta kan styra att organisationer förändras på grund av att t.ex. ett mode som till slut blir en norm som gör att organisationer måste förändras.

Institutioner formas av andra institutioner och av omvärlden. Anpassning sker efter andra idéer till sin egen organisation för att uppnå ett bra resultat. Det finns dock ofta en tröghet i organisationer, då man har en viss rädsla för förändringar.

För att kunna redogöra hur organisationer fungerar så kan man exempelvis utgå från tre olika homogeniseringsprinciper som man hittar inom den institutionella isomorfismen, vilka beskriver processer som medför en ökad likformighet – tvingande, mimetisk (härmande) och normativ.²⁴

När det går bra för en organisation, försöker andra organisationer att hämta inspiration ifrån dem och efterliknar dem i sitt arbete, då alla vill använda en modell som fungerar. Detta skapar en likformighet för organisationer för att man vill gå samma väg som dem andra och man påverkas av omgivningen. Om man ser det ur den synvinkeln kan organisationer framstå som och oförmögna till handling, genom att man anammar mycket från andra organisationer istället för att skapa egna idéer.

Att vi väljer att arbeta med denna studie utifrån nyinstitutionalismens synsätt är främst då det kan ge en djupare förståelse varför olika kommuner handlar på de sätt de gör. När vi studerar utifrån tankesättet att människor tänker rationellt och lätt kan påverka och låta sig påverkas, underlättar det att dra slutsatser som visar hur man som upphandlare tänker. Att använda nyinstitutionalismen ger en bra grund för att ta vid där tidigare forskning står just nu, då nyinstitutionalismen bland annat beskriver hur organisationer styrs av varandra för att söka legitimitet och likformighet.

Som upphandlare påverkas man av flertalet olika omvärldsfaktorer. Då det inte finns ett sätt att utföra upphandling på och varje upphandling är mer eller mindre unik, så

²⁴ Powell & DiMaggio (1991) sid. 148

finns det en osäkerhet som kommer att behöva lösas, vilket görs med inblandning av faktorer utifrån.

4.2 Omvärldspåverkan

Furusten presenterar i sin bok från 2007, *Den institutionella omvärlden*, hur omvärldspåverkan styr organisationer. Omvärldspåverkan är ofta något som glöms av inom organisations och managementforskning. Detta är anmärkningsvärt eftersom omvärldspåverkan har en väldigt stor inverkan på organisationer och beslutsfattare.²⁵ Vi vill med vår studie belysa och beskriva omvärldspåverkan roll inom kommunernas arbete med upphandlingar. Genom att bygga vidare på Furustens omvärldspåverkan skapar vi en grund för analys och säkrar en trovärdighet i vår studie. Furusten beskriver tre olika nivåer av omvärldspåverkan, vilka är: direkta relationer, direkt institutionell omvärld och indirekt institutionell omvärldspåverkan.²⁶ Direkta relationer är den relation som är sker åt båda håll med andra aktörer. Direkt institutionell omvärld är de aktörer som ligger nära organisationen och påverkar en organisation väldigt tydligt med exempelvis lagar. Indirekt institutionell omvärldspåverkan ligger utanför organisationens egentliga område och är mycket mer otydlig att se. Organisationer har alltså tryck på sig från olika sorters nivåer och detta styr hur organisationer fattar sina beslut.²⁷ Organisationer kan förändras medvetet för att öka sin legitimitet gentemot andra detta styrs ofta av direkta relationer. Den direkta institutionella omvärldspåverkan sätter en press på organisationer att de skall agera på ett visst sätt vid olika situationer. Den indirekta institutionella omvärldspåverkan skapar krav som organisationer följer omedvetet och därför styrs de till olika beslut.

Vi använder omvärldspåverkan som ett teoretiskt underlag, då vi anser att tidigare forskning om miljökrav i kommunal upphandling inte belyser denna aspekt tydligt. Eftersom omvärldspåverkan påverkar beslutsfattare och organisationer så är det relevant att använda som teoretiskt underlag. Dessa nivåer kan kopplas med

²⁵ Furusten (2007) sid. 101

²⁶ Furusten (2007), sid. 102ff

²⁷ Furusten (2007) sid 103

kommunal och offentlig upphandling utifrån två synsätt, utifrån upphandlarens synvinkel och den potentiella budgivarens synvinkel.

Direkta relationer är organisationens förbindelser med kunder, leverantörer och liknande. Dessa kan påverka genom att ställa krav gentemot organisationen, med hot om att inte välja att samarbeta om denne inte följer kraven. Att kommuner och annan offentlig verksamhet, med sina upphandlingar väljer den som ska få ett visst uppdrag är en tydlig form av direkta relationer och dess påverkan. Den potentiella budgivaren kan dock ställa krav i form av att välja att inte gå med på vilka krav som helst. Är det inga som inkommer med bud om kommunen satt onormalt höga miljökrav, måste något ändras från kommunens sida.

Att locka med upphandlingar till de företag som har miljödiplomering blir en form av morot för den potentiella budgivaren, som till skillnad från en lag inte är direkt tvingande. En lag är en form av direkt institutionell omvärldspåverkan, som alltså är något vars kommunikation mer eller mindre är åt ett håll. Det enda organisationen kan göra är att anpassa sig efter vad som sker. Utifrån den potentiella budgivarens synvinkel kan en lag innebära att organisationen tvingas att exempelvis miljödiplomera sig, med enda alternativet att lägga ned verksamheten. Utifrån kommunens synvinkel skulle en lagändring kunna innebära att de tvingades ställa krav på och prioritera miljödiplomering vid upphandlingar, eller tvärt om – allt om miljö lyftes bort från LOU. En egen gissning är att det gäller att hitta en bra balans på lagstyrt (och även upphandlarnas egna) miljökrav, även utifrån ett rent miljötank. Hårdare krav kommer troligtvis att göra att fler organisationer som vill få en upphandling diplomerar sig, samtidigt som för hårda krav gör att de istället struntar helt i all form av miljöhänsyn, då de känner att de ändå inte har någon möjlighet att delta i upphandlingen.

Konkurrenter är en annan del av den direkt institutionell omvärlden. När vi pratar om de potentiella köparnas är detta en viktig punkt för att den offentliga upphandlingen skall fungera som tänkt. Konkurrenterna gör det möjligt att för kommunen välja det bästa alternativet. Den andra synvinkeln, att det finns konkurrenter till kommunen, innebär att kraven inte kan vara orimliga i relation till marknadens övriga köpare, då de potentiella budgivarna i så fall väljer att enbart fokusera på övrig marknad. Den

övriga marknaden kan då bestå av andra kommuner, staten, privata företag. Både inhemsk och utländska konkurrenter finns, speciellt med tanke på den fria rörligheten inom EU.

Ännu en aktör inom den direkta institutionella omvärlden är media. Media är bra på att kanalisera medborgares åsikter och att ta upp viktig information, men samtidigt vill media få så många läsare, tittare och lyssnare som möjligt, vilket gör att snedvridning och överdrivenhet inverkar i vad som syns. I kommunala upphandlingar är det främst kommunen som ligger i skottgluggen för media, då det är de som ska välja de bästa alternativen, och dessutom är en del av det offentliga, vilket kan anses ha ett större ansvarstagande än det privata, då det offentliga indirekt ägs av alla medborgare.

Den tredje och sista nivån, indirekt institutionell omvärldspåverkan, innefattar trender och moden i samhället, vilket bidrar starkt till påverkan av ovan nämnda nivåer. Här finner vi allmänhetens gemensamma intresse för miljöhänsyn. Eftersom kommunen skall representera kommuninvånarnas vilja och staten med dess lagar skall representera medborgarnas vilja, så bör ett starkt miljöengagemang hos folket återfinnas även i upphandlingar, vilket det bevisligen till viss grad också gör, eftersom miljöegenskaper återfinns i LOU.

När organisationer vill ta in nya organisationsidéer kan de göras genom att antingen kopiera eller imitera. Imitering kan ske på tre olika sätt; improvisation, översättning eller särkoppling. Improvisation innebär att man improviserar vid varje specifik situation som uppstår, men att man utgår från en grundinriktning. Exempelvis ligger en tanke om att handla miljövänligt i bakhuvudet, men man struntar i att diplomera eller certifiera sig. Vid översättning anpassar man idén till sin egen kontext. Det kan då exempelvis vara punkter i miljödiplomeringen som man inte tycker passar organisationen, utan de modifieras, vilket gör att de inte är giltiga för ett diplom, men kanske dock ändå är lika bra ur miljösynpunkt.

Särkoppling är när organisationer visar upp sig utåt som att de gör en viss sak, medan de i praktiken gör något annat. Miljötrenden har nog inte undgått många företag, myndigheter etc., och de flesta lite större organisationer verkar ha någon form av

policy för miljö. Vid särkoppling har de trots sin policy inget fungerande miljöarbete. En lösning mot särkoppling här kan vara diplomerings och certifieringar, även om risken finns att man kan särkoppla även då, dock är det självklart betydligt svårare.²⁸

Vad är då som ligger bakom att organisationer anammar nya idéer om strukturer, ledningssystem och annat? – I det här fallet idéer om vilka leverantörer man som kommunal upphandlare väljer. Clegg m fl tar i boken *Ledning & Organisation* (2007) upp skillnaden mellan moden och att vara verkligt innovativ. Medan man vid innovation i organisation ligger i framkant av egna och oprövade idéer, så är moden något som alla i omgivningen påverkar en att härma. Om alla andra företag har miljödiplomerings, så kommer man som ensam lätt att känna sig utanför och behandlas illa från omgivningen. Det behöver dock inte alltid vara positivt, moden kan göra att man ändrar på organisationen för att få acceptans från omgivningen, trots att lösningarna inte förbättrar, eller rent av försämrar organisationen och dess produkter. Om förändringarna inte heller verkar ha saklig grund för de anställda i organisationen, men att det ändå tvingas in i det, blir de negativa effekterna ännu större. Ett exempel på ovilja till förändring som Clegg m fl (2007) tar upp är att i en studie av Paul Willis (1983) svarade engelska arbetarklasspojkar att de ville ha jobb som var smutsiga, tuffa och maskulina. En förbättring som skulle göra dessa arbeten renligare och enklare hade alltså inte uppskattats.²⁹

4.3 Särkoppling, omvänd särkoppling och EU:s roll

I boken *Från hemvävd till invävd* av Jacobsson och Sundström (2006) beskrivs att EU saknar legitimitet hos medborgarna, och regler genomförs därför informellt. Detta fenomen ser vi både som en generell förklaring av handlade som kan uppstå gentemot omvärldsfaktorer, och även som en förklaring av just EU:s regler, som är en relevant omvärldspåverkan till offentlig upphandling.

Författarna utgår från att det nu är en försvagad gräns av vad som är privat och offentligt. Detta är något som går under rubriken "Från government till governance".

²⁸ Furusten (2007) sid. 92-99

²⁹ Clegg m.fl. (2007) sid. 423f

Istället för den starka byråkrati som funnits inom det offentliga övergår man mer och mer till nätverk, där samarbete sker via projekt och annat vars form inte är fastgjuten. Detta påverkar politikernas möjligheter till att styra samhället. Staten och det offentliga styr dock fortfarande, dock inte på samma sätt som tidigare. I och med de förändringar som skett är styrandet nu mer genom ram- och identitetsskapande. Jacobsson och Sundström (2006) beskriver även sin utgångspunkt utifrån ett organisationsperspektiv, där de utgår från att aktörer agerar under osäkerhet. Eftersom de agerar under osäkerhet så har de sällan bestämda idéer om hur allt skall vara. För att lösa osäkerheten används ofta rationaliserade myter som en rumsförankring där man helt enkelt härmar någon som är framgångsrik inom det berörda området. Dock förekommer även en viss konservatism i form av en tidsförankring, där inga radikala och snabba förändringar gillas.³⁰

Jacobsson och Sundström (2006) drar tre slutsatser, varav den första är att stater gärna ses som autonoma, med starka identiteter. De har färdiga intressen och preferenser och försöker via internationella organisationer som EU förmedla just sina värderingar. Vad som framkommer i boken är dock att denna önskebild inte stämmer överens med verkligheten. I verkligheten har både politiker och tjänstemän numer kontakter över landsgränserna. Det finns sällan färdiga ståndpunkter som ett lands företrädare representerar, utan åsikter växer ofta fram efterhand som diskussionerna fortgår. Detta är ett tydligt exempel på government som övergår till governance, med mer nätverk än tidigare. Andra punkten är att stater gärna ses som sammanhållna enheter. Det finns alltså en tro på att politikerna skall kunna styra i princip hela landet och alla dess förvaltningar. Dessutom antas det att man agerar gemensamt med sina enheter runtomkring, och tillsammans tar sig an internationella frågor och kontakter. Bokens empiri visar dock på att detta inte är fallet. Mycket av vad politiker ska ha ansvar för, sköter i praktiken sig självt. Det är då stora och svåröverskådade nätverk som kan bestå av byråkrater, experter och privata intressen. Många enheter har dessutom mer kontakt med liknande enheter i EU och omvärlden, än vad de har med andra svenska enheter. En tredje punkt är en tro på suveränitet. Ingen annan än staten självt har kontroll över landet och vad som händer i det. Detta är något som överstatliga organ

³⁰ Jacobsson & Sundström (2006) sid. 20-27

som exempelvis EU gör att denna tro inte heller längre stämmer överens med verkligheten.³¹

EU saknar tilltro hos många medborgare, och därför används strategier som tonar ner EU:s starkt påverkande roll.

En strategi är att man vill få folk att tro att Sverige inte berörs av EU. Svenska politiker hävdar att Sverige kan gå, och går, sin egen väg. Dock sker vad författarna kallar ”omvänd särkoppling”, då EU ställer krav, vilket Sverige sedan låtsas inte följa. Prestationen är stabil, men praktiken förändras.

Medborgarna låts även tro att Sverige själva väljer vilka områden vi vill vara delaktiga i. Till viss grad kan Sverige välja att stå utanför, men ibland tvingas Sverige att ge efter, som exempelvis vissa frågor om statligt monopol.

Att Sverige kan påverka i EU är ännu en punkt som målas upp. I realiteten har Sverige dock inte lyckats med initiativ till många stora reformer.

Sverige anses dessutom ha regler som redan är så pass bra att de överensstämmer med EU:s regler, och att det därför inte gör någon större skillnad att vara med eller inte.³²

EU påverkar alltså Sveriges förvaltningspolitisk som i sin tur leder till att kommunala upphandlingar påverkas av EU. Detta lägger en grund för hur upphandlare agerar vid miljökrav eftersom man agerar efter EU:s direktiv.

4.4 Översättning av idéer

DiMaggio & Powell betonar att organisationer påverkas av idéer som finns i omgivningen runt organisationen och sedan använder organisationen andras idéer och anpassar det till sin egen organisation. Organisationer som tillhör samma organisationsfält använder sig i hög utsträckning av samma typer av idéer, då det är enklare att föra över.³³

³¹ Jacobsson & Sundström (2006) sid. 144-149

³² Jacobsson & Sundström (2006) sid. 149-161

³³ DiMaggio & Powell (1991) sid. 150

Forskningen beskriver att idéer sällan kopieras rakt av, utan det anpassas till sin egen organisation. Institutionerna översätter idéerna för att det skall passa för dem då organisationer är formade på olika sätt. Företag och organisationer väljer oftast ut vilka bitar ur idéerna som passar bäst in. Samma idé kan därmed översättas på olika sätt och ibland använder man samma idé på olika sätt inom en organisation.³⁴

5. Miljöstyrningsrådet och miljömärkningar

5.1 Miljöstyrningsrådet

Miljöstyrningsrådet är ett bolag som skall underlätta för organisationer att säkerställa miljövänliga system. Rådet ägs av Miljödepartementet, Svenskt Näringsliv och Sveriges kommuner och landsting. Bolaget utvecklar upphandlingskriterier vilket sedan kan användas i exempelvis kommunal upphandling. Kriterierna består av förslag till miljö- och andra hållbarhetskrav till vilka stöd för uppföljning i form av förslag till verifikat följer med. Det finns då även tre nivåer beroende på ambitionsnivå. Förutom utvecklandet av kriterier ges stöd och information till näringsliv och offentlig förvaltning för att få ut mesta möjliga ur ett miljövänligt och samtidigt marknadsmässigt perspektiv.³⁵

5.2 Certifieringar

Certifiering innebär att en tredje part kontrollerar en organisation efter en viss standardmall. Mallarna innefattar olika krav som måste vara uppfyllda, och är dessa uppfyllda kan en certifiering utfärdas. Den organisation som utfärdar certifieringen måste vara godkänd att utfärda en certifiering.³⁶

ISO 14001 grundas på ISO 14000 och utgör en standard för miljöledningssystem. ISO 14001 är gjort för att kunna appliceras på i stort sett alla sorters företag, med hänsyn till hur stor miljöbelastning verksamheten anses ha. Beroende på hur stor verksamheten är skiftar den dokumentation som skall finnas. Allt bygger alltså på att ständigt förbättra företagen.

³⁴ Furusten (2007) sid. 92-99

³⁵ Länk 3

³⁶ Länk 4

I Sverige sköts ackrediteringen av statliga SWEDAC ett tiotal organisationer kan utfärda ISO 14001-certifiering.³⁷

EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) är en märkning som finns för EU, vilket liksom 14001 visar på att företag gör kontinuerliga förbättringar på miljöområdet. Det finns för flertalet olika sektorer och EMAS uppdateras för att passa en så stor vid av företag som möjligt. I Sverige utbildar Miljöstyrningsrådet och EU-kommissionen konsulter vilka kan ta företag till en certifiering.³⁸

5.3 Miljödiplomering

Miljödiplomering är en miljöledningsmetod främst gjord för små och medelstora företag. Den är anpassad för företag att kunna använda en märkning utan att få så höga kostnader, vilket är det största fördelen gentemot ISO 14001 och andra certifieringar. Det kan då underlätta för upphandlare att veta vilka miljösystem företaget använder utan att behöva gå ner på djupet i varje specifikt fall.

I Västra Götalandsregionen är miljödiplomering välkänt och många mindre företag använder detta som ett alternativ för de större certifieringarna, som exempelvis ISO 14001 och EMAS. I dagsläget är det ungefär 700 olika företag som har diplomerat sig. Miljödiplomeringen är från början framtagen av Göteborgs stad men finns nu i flertal kommuner och län över hela Sverige.

Miljödiplomering är ett sätt för företaget att ha uppsikt på verksamheten gällande resurser, där man lätt kan identifiera var mest energi och material tar vägen. Detta blir sedan en bra grund för ett effektivt miljöarbete.

6. Partille

Detta kapitel behandlar den intervju som gjordes med upphandlingsansvarig i Partille, Christine Källner. Allt beskrivs utifrån dennes synvinkel om inte annat nämns. Kapitel 6.10 beskriver enbart de styrdokument om miljö som kommunen har.

³⁷ Länk 5

³⁸ Länk 6

6.1 Lagen om Offentlig upphandling

Upphandlingsansvarig i Partille, Christine Källner, beskriver LOU som att den inte är speciellt tydlig angående miljökrav. Med enbart LOU är det svårt att ställa miljökrav vid en upphandling. Källner förklarar att för att kunna ställa miljökrav så tar hon hjälp av miljöstyrningsrådet, som har kommit ut med rådgivande hjälpmedel. Enligt Källner är miljöstyrningsrådet väldigt tydligt och hon kan då där få reda på mycket hon behöver om sorter av miljöpåverkan.

6.2 Upphandlingar

Källner förklarar att Partille är en mindre kommun och dessutom en kranskommun till Göteborg. När det gäller större upphandlingar, så anlitas Upphandlingsbolaget i Göteborg. Man beskriver att man kan påverka vilket förhållningsunderlag som Upphandlingsbolaget har i sitt val av leverantörer, men det är inte prioritet för kommunen, utan att man betalar och lämnar över ansvaret till Göteborg.

Partille prioriterar inte direkt att ställa miljökrav i sina upphandlingar, men det finns ändå. När det kommer till de upphandlingar som de gör själva, skall Källner själv som upphandlingsansvarig förlita sig på miljökontoret och samhällsbyggnadskontoret och med deras hjälp ställa miljökrav.

Hon måste som upphandlare själv skall ta han om alla frågor och själv ta ansvar för allt och de ute i verksamheten vill bara att allt skall fungera.

Stödet i Partille kommun är svagt och som upphandlingsansvarig är hon väldigt ensam. Källner beskriver att allt ansvar läggs på henne och att hon inte är någon miljöexpert som kan allt om bra miljöegenskaper eller produktblad. Hon belyser att hon är expert på upphandling och inte miljö.

Eftersom stödet inte finns och expertisen inom miljö är bristfällig blir miljökrav inte särskilt prioriterade och de miljökrav som ställs blir väldigt allmänna.

6.3 Certifieringar och Diplomerings

Att ha en miljöcertifiering eller miljödiplomerings vägs inte speciellt tungt, utan det viktiga är framför allt att leverantören har ett miljöledningssystem. Vid varje upphandling skickas det med en miljödeklaration som leverantören skall fylla i. Partille premierar inte certifieringar och diplomerings, men man anser ändå att det är

en fördel om leverantörer är certifierade för då är miljöarbete inget nytt för dem och de har en vana att arbeta efter en miljölinje. Miljöarbete finns ju som ett bevis när man har en certifiering. Ett väl dokumenterat system väger lika tungt som ett som att ha certifiering. Det viktiga anses vara att företaget har ett miljöarbete och inte att man kan visa upp någon slags medalj för Partille kommun.

Miljödiplomering anses dock vara ett bra alternativ till certifieringar, då mindre företag utan så stora resurser också kan visa upp något, även om ett diplom inte spelar någon större roll just för Partille. Källner är positiv till miljödiplomering då hon anser att det är mer anpassat till mindre företag vilket bidrar till att fler företag börja arbeta miljövänligt.

Partille anser att krav om certifiering blir onödigt, för det viktiga är att följa kraven och att ha dokumentationer. Det är mycket viktigare än att ha ett certifikat som visar att företaget arbetar med miljötanke. Partille säger att huvudsaken är att man har ett system som kommunen kan bedöma fungerar och att detta fungerar lika bra för kommunen som en certifiering, för även certifierade system fallerar så därför kan man inte säga att det fungerar bättre bara för att det är kontrollerat av en tredjepart. Kostnaden är så stor att ha en certifiering, så små företag har inte råd.

”Vi har ju också ett krav på oss att små och medelstora företag skall få en chans att lämna anbud. Vi kan ju inte bara välja företag med jättemycket muskler, då får vi kritik för det.”

Christine Källner, upphandlingsansvarig Partille kommun.

Källner menar ändå att det på längre sikt är det bra med kontroller som görs vid en diplomering eller certifiering, men att premiera en certifiering eller diplomering framför ett eget dokumenterat miljöledningssystem ses som en omöjlighet.

6.4 Särkoppling

Det anses inte vara någon större risk att företag särkopplar, utan man får lita på att det som företaget utger sig för att göra också stämmer och det finns inte heller resurser hos kommunen för att kontrollera efterlevnaden. Risker att leverantörer överdriver sitt miljöarbete ses som liten, antingen så har de ett eller inte. De som inte

har, har verkligen inget. Om man ber dem om sin dokumentation så kan man tydligt se om de efterlever det. Leverantörer kan inte komma helt utan miljöledningssystem för miljökrav är viktigt, och har de inget så väljer Partille inte dem. Det måste inte vara något stort miljöarbete, ett pyttelitet företag kan ha biltvättar och då det är viktigt att de arbetar efter miljön. Det måste ha ett dokumenterat miljöledningssystem som visar att det inte släpper ut några gifter. Det är alltså alltid krav på dokumenterat miljösystem men aldrig krav på certifiering eller diplomering.

”Vi har inte profilerat oss som en miljökommun. Lerum är en miljökommun, kosta vad det kosta vill för dem, men så tänker inte vi. Vi försöker anpassa kostnaden efter marknaden, vad den klarar och hur den ser ut.”

Christine Källner, upphandlingsansvarig Partille kommun.

6.5 Leverantörer

Sätts det upp för hårda krav om certifiering eller diplomering så stängs alla små och medel stor företag ute. Alla företag skall kunna lämna bud och det kan det inte göra om kraven är för hårda. Om Partille skulle ha samma miljötank som Lerum skulle det drabba kommunen negativt ekonomiskt, då det ställs för hårda krav på leverantörerna och entreprenörerna. Då måste kanske företagen byta alla sina maskiner för att det skall stämma, och detta anses inte vara rimliga krav på leverantörerna. Då kan bara det företag som har jättemycket pengar konkurrera, eftersom det har råd med en certifiering, vilket blir en form av diskriminering mot mindre företag. Diskriminering är något som Partille vill undvika, då man vill ha en bra relation till sina leverantörer och alla företag stora och små skall kunna komma med bud.

6.6 Politiker och EU

EU är ingen stark påtryckare, Sverige har själva mycket starkare påtryckare. Upphandlingar i Sverige är väldigt hårt lagstyrda och all upphandling är reglerat på samma sätt. I Sverige får man inte köpa en penna utan att det är lagstyrt. Sverige har strängare regler än vad EU har och svenska politiker ställer höga krav. Sverige ställer dessutom krav på omvärlden själva. Källner beskriver att *”Politiker har inte så bra koll på kostnaderna för en kommun och sätter konstiga mål för miljökrav, men man vill inte ta hand om kostnaden”*.

Politiker ser inte hela bilden och lämnar över allt ansvar till upphandlarna, och kommer dessutom inte med något stöd. Man vill som upphandlare nästan att upphandlarna själva skall komma med tekniska lösningar och att det skall vara billigt menar Källner. Bara man ställer miljökrav i upphandling så är alla problem lösta tror politiker, och då behöver de inte göra mer. Men så enkelt är det är det inte, då miljökrav är en balansgång. Politikerna ser inte hela bilden, och istället för att komma med krav om miljöbilar kan man ställa krav om kortare transporter för att spara på miljön, och detta ser inte politikerna. Kör man mer med en miljövänlig bil så blir det ju ändå sämre. Man kan sätta lättare och tydliga krav som inte måste kosta så mycket, men politikerna vill inte ta ansvar för ökad budget och miljökravens kostnad.

6.7 Kommuninvånare

Kommunens invånare är ingen stor påtryckare för miljökrav, men indirekt kan en gymnasieskola ställa krav. Upphandlingen har dock ändå kommit så pass långt att kommunen alltid beaktar miljökrav. Kommunen har dessutom alltid många alternativ och kan därmed välja bra alternativ. Allting kan inte vara miljökrav eftersom det inte finns pengar till det. Det kostar för mycket att hela tiden köpa miljövänligt och man måste hela tiden tänka på priset också, då man kan höja nivån och köpa mer miljövänligt, men som nämnt får man alltså tänka på ekonomin också.

6.8 Media

Offentlig upphandling är i media i princip varje vecka så det anses absolut ha en påverkan. Det hjälper till att ställa krav. De tar fram den lilla människan och alla kommuner är dåliga på något vis. Men det bidrar ju också med en påtryckning om bättre miljöarbete. Men media ger inte hela bilden om hur det fungerar. Det säger bara att kommunen köper till lägsta pris och struntar i allt.

6.9 Mode

Källner beskrev att miljöarbete har blivit ett mode som påverkar henne dagligen i hennes arbete med upphandlingar. I Sverige är modet med miljö större än i exempelvis Danmark och Tyskland. Hon ifrågasätter varför Sverige måste vara så

pass duktiga när större länder är långt ifrån vad hur Sverige fungerar. I Sverige finns ett tydligt miljömode, något som dessutom växer med varje år. Källner tog som exempel upp att miljöpartiet blir större för nästan varje val, vilket gör att miljökrav blir en större del av politiken, och i sin tur alltså även påverkar upphandlingar.

6.10 Styrdokument

I Partille kommuns upphandlingspolicy står enbart följande:

”Partille kommun ska bedriva sin upphandlingsverksamhet på ett professionellt sätt. Det innebär att Partille kommun ska vara en affärsmässig, attraktiv och ansvarstagande avtalspart och upphandlingsverksamheten ska bidra till en ekonomisk, ekologisk och social långsiktig hållbar kommun. Alla inköp och all upphandling ska ske i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens strategi för upphandling.”

Upphandlingspolicy, Partille kommun

Policyn beskriver alltså att man skall ta hänsyn till miljö och hållbarhet, men inte mycket mer än så. Partille styrdokument är inte långt eller utförligt, de lämnar över mycket av ansvaret till Källner att själv ansvara för att miljökrav ställs och tas upp i en upphandling.

7. Alingsås

Detta kapitel behandlar den intervju som gjordes med upphandlarna i Alingsås kommun, Sara Forsberg och Carl-Göran Berglund. Allt beskrivs utifrån deras synvinkel om inte annat nämns. Kapitel 7.10 beskriver enbart de styrdokument om miljö som kommunen har.

7.1 Lagen om offentlig upphandling

Upphandlarna Sara Forsberg och Carl-Göran Berglund i Alingsås tyckte att miljökrav knappt beskrivs alls i LOU, utan mest beskriver vad man inte får göra. LOU anses vara väldigt otydlig, och det finns en stor osäkerhet på det området. Det blir då upp till upphandlarna att avgöra hur miljökrav skall användas. Upphandlarna vet i princip bara vad de inte får göra, men det beskrivs inte hur man får ställa miljökrav. I LOU

beskrivs likabehandling mycket utförligt, men korta transporter kan inte dock inte premieras, då det är en form av diskriminering.

7.2 Upphandlingar

Inte heller den egna upphandlingspolicyn anses vara speciellt tydlig angående miljökrav, men kommunen har istället en rad miljömål att ta hänsyn till. Bl.a. skall miljömärkta alternativ väljas när det går. Dock begränsas det ibland av budget. Mycket av ansvaret ligger dessutom på förvaltningarnas önskan om vad de vill ha köpt. På området som rör mat har man dessutom lagt ut upphandlingen till en entreprenör, och målet är att 20 % av maten skall vara ekologisk.

”Det är lite knepigt, för vi får inte säga att vi vill ha Svanenmärkning t ex, utan vi måste säga att vi vill ha Svanen eller motsvarande kriterier. Det är det väl det som blir den svaga punkten, att bedöma vad som är motsvarande kriterier. [...] Det är lite tveksamt om det ligger i vår kompetens egentligen. Då är det skönt att ha en Svanen-symbol, för då är det kollat av tredje part..”

Sara Forsberg, upphandlare Alingsås kommun

När upphandlingar görs skickas ett policydokument med, som berättar om vilka miljökrav Alingsås har angående upphandling. Kommunens miljömål är viktiga, men dock inte det viktigaste av allt. Miljövänligt skall väljas när det finns, men man får inte enbart välja miljösortiment då man låser in sig för mycket. På vissa områden är det lättare att bara välja miljösortiment eftersom det finns en bra konkurrens. På vissa områden är miljömärkta varor dessutom i samma prisklass som det övriga, vilket gör valet ganska lätt.

Det man som upphandlare måste göra är att hålla koll på kommunens budget och väga in alla olika aspekter. Mycket av ansvaret läggs dessutom över till förvaltningarna.

Kommunen tar upp ett exempel:

”Vi måste också väga in funktionen när vi gör en upphandling. Är miljövänlig lika bra som det andra alternativet när det gäller funktion? Vid kontorsmateriel kan vi köpa miljömärkt och det blir ändå billigt. Medans livsmedel är det ganska mycket dyrare så därför blir det svårt att välja miljömärkt. Funktion går före miljömärkning.”

7.3 Certifieringar och Diplomerings

Det kan vara en fördel att ha miljödiplomering, miljöcertifiering eller annan märkning, men det beror på vilken form av vara en tjänst det handlar om. Oftast räcker det dock att bara beskriva miljöarbetet utan någon form av tredjepartskontroll, vilket dock ses som ett problem för att veta om hur det verkligen står till. Tredjepartskontroller gör att det blir säkrare, även om man aldrig kan veta till hundra procent hur allt står till.

Diplomerings anses i Alingsås vara likvärdigt internationella certifieringar som exempelvis ISO14001, då det kan ge mindre företag chansen att visa sitt miljöarbete. Det är viktigt att små företag får samma möjlighet som de stora företagen. De stora företagen har ofta råd med dyrare certifieringar. Men man efterfrågar även fler och bättre märkningar, gärna gemensamt för EU, för att på så sätt få ännu säkrare upphandlingar.

7.4 Särkoppling

Med tanke på att man inte får ställa krav på tredjepartskontroller, så kan det finnas ett problem med att leverantörer särkopplar. Dock anses det inte vara speciellt troligt att det sker, och man litar som upphandlare på att leverantörer inte ljugar med sin verksamhet. Det finns ett förtroende och stort socialt kapital som gör att man alltså litar på varandra. Att följa upp är något som man som upphandlingsenheter inte riktigt har resurser till i dagsläget. Istället ligger det i så fall ofta på dem som beställt varorna att ge eventuella klagomål.

7.5 Leverantörer

Ställer kommunen för hårda miljökrav så kommer inga anbud in. Men finns det leverantörer som matchar anbudet, då kan kommunen få betala väldigt mycket. Kommunen försöker hitta en balans även på miljökrav när det gäller konkurrens. Men

det poängteras att det dock är olika för respektive verksamhet. Visa verksamheten kan vilja betala extra för miljömärkningar. Det kan även vara olika viljor vid olika tider, ibland vill beställarna ha bästa möjliga, ibland vill man spara. Därför måste en anpassning till anbudet ske efter lång sikt. En fördel som kommun är att kommuner kan köpa större kvantiteter, och därför få mängdrabatt.

En fördel som kan finnas med att ställa hårda miljökrav är att kommunen blir en sorts förebild för leverantörerna och dessutom andra kommuner. Genom att ha en utarbetad miljöpolicy kan man bidra till att andra också får upp ögonen för hållbar utveckling.

7.6 Politiker och EU

Politiker har inte samma bild som upphandlarna har. Upphandlarna kanske vill välja lokala företag och på sätt få ner transportsträckan och minska miljöutsläppen. Eftersom likabehandling är ett krav fungerar inte detta, då transport ses som en egen punkt skiljt från själva varan. Denna diskussion är ofta uppe och upphandlarna och politikerna ser alltså inte lika på detta.

Dessutom måste kommunen tänka på etiska krav, vilka dessutom uppdateras hela tiden. Dock ser politiker kanske inte vad det kostar med miljökrav. Det kan vara komplext för politiker att sätta sig in i upphandlarnas arbete.

Det är inte heller ovanligt att politiker inte har full insyn. Det blir då valfrihet kontra miljön. Men det är trots allt politikerna som bestämmer.

EU anses inte ställa några direkta krav. Men som upphandlare följer man debatten som finns om miljökrav inom EU. Men en känsla finns av att EU ligger väldigt långt bort för Alingsås köper väldigt sällan från något annat EU-land. Eftersom det sällan ens annonseras i EU, så blir det inte mycket kontakt med andra EU-länders företag. Ibland köps dock varor från Norden. Ibland hör företag från andra länder av sig och vill ha anbudsunderlag, men det blir ju en språkfråga då upphandlarna vill ha anbuden på Svenska. Vid köp av förbrukningsmaterial och konsulttjänster är det en stor praktiskt fördel om de är lokalt förankrade.

7.7 Kommuninvånare

Kommuninvånarna vill ofta att kommunen ska välja lokala företag framför andra för att gynna kommunen och få mindre transportsträckor, något som dock inte tillåts enligt LOU.

7.8 Media

Media anses inte påverka i speciellt stor utsträckning, även om det förekommer att det skrivs om just Alingsås' upphandling i Alingsås Tidning och Göteborgs-Posten, ibland då med insändare av politiker.

7.9 Mode

Upphandlingarna i Alingsås upplevde att det fanns ett tydligt mode med att ha miljö i beaktande med allt som görs. Idag är det mycket viktigare att så många upphandlingar som möjligt tar hänsyn till miljö.

Alingsås kommun kan vara en förebild för andra genom att ställa miljökrav. Alla kommuner försöker arbeta mer eller mindre miljövänligt. Som kommun kan man bidra till att miljötanket sprids och att allt fler företag och andra kommuner tänker mer på miljön. Berglund förklarar att han ändå tror att skattebetalarna vill se att pengarna går till något bra som miljön, för miljö är ett populärt mode nu och många värnar om miljön. Miljöutbildningarna för kommun har varit i tidningen och detta ser ju kommun invånarna.

7.10 Styrdokument

Alingsås använder en tre sidor lång upphandlingspolicy vilken beskriver att upphandling ska ske enligt de lagar som finns och att hänsyn bör tas till alla relevanta saker. På miljödelen står följande:

”Vid upphandling skall hänsyn tas till varors och tjänsters miljö påverkan i enlighet med det av Kommunfullmäktige i Alingsås antagna Handlingsprogrammet för en hållbar utveckling.”

Upphandlingspolicy, Alingsås kommun

8. Lerum

Detta kapitel behandlar den intervju som gjordes med upphandlaren i Partille, Hans-Erik Arvidsson. Allt beskrivs utifrån dennes synvinkel om inte annat nämns. Kapitel 8.10 beskriver enbart de styrdokument om miljö som kommunen har.

8.1 Lagen om offentlig upphandling

Hans-Erik Arvidsson ansåg att LOU är tydlig angående miljökrav. Tidigare har det varit otydligt i LOU, och då har man främst gått efter tidigare rättsfall. Men nu står det alltså miljökrav tydligen i lagen och det är inga större problem med att veta vad upphandlare kan göra. Nu finns det en paragraf om miljökrav och sedan säger kommunpolitikerna att upphandlarna ska ställa miljökrav. Med dessa direktiv ger sedan miljöstyrningsrådet beskrivningar om hur dessa miljökrav kan ställas.

LOU anses inte behöva förändras när det gäller miljökrav, för det tycks förklaras tydligt. Men annars så kan det behöva förändras på andra saker. Arvidsson skulle vilja få utrymme att ställa hårdare miljökrav och kunna välja lokala företag p.g.a. transporter, vilket i nuläget inte går då upphandlaren måste se till vem som levererar bäst kvalitet på varan till billigaste pris - oberoende av transportavståndet. Det är en punkt som Arvidsson skulle vilja väga in, någon slags transportindikator.

"Vi skulle vilja få utrymme att ställa hårdare miljökrav. Vi kan inte välja lokala företag p.g.a. transporter utan vi måste se till vem som levererar bäst kvalitet på tomaten till billigaste pris oberoende av transportavståndet. Det skulle man ändå vilja väga in, någon transportindikator på något vis."

Hans-Erik Arvidsson, upphandlare Lerums kommun.

8.2 Upphandlingar

I Lerum är miljökrav den punkt som är allra viktigast när det gäller upphandling. Kommunen som stort har som mål att bli Sveriges ledande miljökommun 2025, vilket tydligt avspeglas i upphandlingarna.

Det som främst används är egna dokument där hänsynen till miljö tas upp. Miljöstyrningsrådet kan vara hjälp om hur man ställer dessa miljökrav, men Arvidsson påpekade att Miljöstyrningsrådets rekommendationer är lägre än vad Lerum själv vill utgå ifrån. Därför blir det väldigt ofta på eget initiativ miljökraven

ställs. I Lerum driver politikerna för att kommunen skall vara bland Sveriges miljövänligaste kommun, och upphandlarna har därför fått direktiv att välja miljövänligt oavsett pris. Dessutom tas etiska aspekter in, såsom att arbetarna inte får jobba oskäligt länge och har rätt till avtalsvillkor.

8.3 Certifieringar och Diplomerings

Lerum har krav på att certifiering eller diplomerings ska finnas i varje upphandling, och tredjepartskontroll är alltså ett måste för leverantörerna. Kravet är dock inte specificerat till vilken form av märkning det ska vara, utan kan vara antingen exempelvis ISO 14000, EMAS eller miljödiplomering. I Lerum har även kommunen en egen miljöledningsutbildning som är anpassad för små företag och är betydligt billigare, vilket vägs precis lika tungt som stora certifieringar. Det viktigaste är alltså att certifieringen är kontrollerad av en tredje part. Detta krav på tredjepartskontroll har dock lett till en överklagan, då även likvärdiga miljösystem skall kunna användas enligt LOU. Denna överklagan håller just nu på att bedömas. Hans-Erik menade dock att om miljösystem som inte kontrolleras skall gälla, innebär det ett väldigt svårt och omfattande arbete om man som upphandlare tvingas gå igenom företags egna miljöledningssystem vid varje upphandling, istället för att ha färdiga kontroller gjorda.

8.4 Särkoppling

I Lerums upphandlingar är det krav på att leverantörerna skall ha någon diplomerings eller certifiering. Förutom de vanligare tredjepartsmärkningarna har Lerum dessutom en egen miljöledningsutbildning som passar mindre företag. Detta gör att det inte finns någon större risk till särkoppling.

8.5 Leverantörer

Hans-Erik Arvidsson anser att för hårda miljökrav kan skrämja iväg leverantörer. De kanske då hellre väljer att fokusera på leveranser till andra kommuner och företag.

Hans-Erik tycker att Lerum är en förebild för andra, och att man med de stränga miljökraven kan få andra att också agera mer miljövänligt när de ser att det fungerar bra. Marknadsföringsmässigt kan det vara mycket bra att framstå som att man tar hänsyn till miljö och etiska aspekter, främst dock om man är ett företag, då kommuner inte har riktigt samma behov av att marknadsföra sig - speciellt inte när man har närheten till en stor stad som Göteborg.

8.6 EU och politiker

EU anses vara långt efter Sverige på miljöområdet och som exempel tar Arvidsson upp att svenska hönsburar vid ett tillfälle var för små, vilket gjorde att Sverige sålde dem till Finland. Nu köper istället Sverige ägg från Finland och hönorna mår lika dåligt, fast de bor i Finland istället. Detta på grund av EU:s marknads- och transportregler. EU ses alltså inte som någon pådrivare, utan nästan mer som en påverkan av negativ art. I och med att EU har väldigt milda krav i jämförelse med vad man i t.ex. Lerum vill, så kan det bli att företag exempelvis flyttar verksamheter som inte passar enligt Sveriges krav och lagar till ett annat EU-land och kan sedan sälja tillbaka varorna till Sverige.

Den politiska viljan styr varför Lerum satsar så mycket på miljökrav, de får anpassa sig efter vad miljökrav kostar och se till att de har råd. Politikerna som styr i Lerum har som uppsatt att Lerum skall bli Sveriges miljövänligaste kommun och detta får upphandlarna anpassa sig efter. Lerum förklarar att de har en väldigt bra med sina politiker och alla jobbar efter samma mål.

8.7 Kommuninvånare

Kommuninvånarna i Lerums ställer få direkta krav, men visa individer uttrycker sina åsikter i form av att ringa till kommunen. Sedan kan skolor och äldre vård komma med krav om ekologisk mat. Politikerna skall ju tolka invånarnas vilja så därför blir invånarna också en indirekt påtryckare beskriver Arvidsson. Genom att kommuninvånarna väljer politikerna som jobbar för hårda miljökrav, så påverkar de upphandlingen indirekt.

8.8 Media

Arvidsson förklarar att media inte är någon stark påtryckare för miljökrav, för i Lerum finns nästan bara lokaltidningen och Göteborgs Posten. Eftersom Lerum också är en utvecklad miljökommun behöver de inte vara rädda för att tidningar skall ställa krav på dem om mer miljöarbete.

8.9 Mode

Lerum anser sig kunna vara en förebild för andra kommuner och privata företag. Nästan alla har fokus på pris och kvalitet medan Lerum har fokus på miljö. Dock har Lerum agt att det är miljö som gäller i alla lägen.

”Men andra tycker vi har gått till överdrift och tycker att det är för dyrt. Vi räknar ju med att det kostar med miljökrav”

Hans-Erik Arvidsson upphandlare Lerums kommun.

Lerum har en skola i Gråbo som har byggts på miljönivån guld. Detta kostar 5 procent mer att bygga och på 300 miljoner blir det väldigt mycket pengar. Livsmedel är dessutom 20 procent dyrare. Lerums kommun tycker att man får ta sig råd med dessa höga kostnader då miljö är så pass viktigt. Någon måste börja ändra på detta med miljötänkandet. Då får det kosta, men hoppas kommunen att på sikt kör alla med ett miljöarbete på detta så kommer priserna pressas ner. Men när man kör miljövänligt blir det högre kostnader men detta vill politikerna satsa på, då Lerum vill vara en miljökommun. Lerum vill driva modet med miljö vidare, genom att visa andra att de satsar på miljö sätter de en press på andra att följa efter.

Miljökravens roll i upphandlingar har förändrats över fantastiskt mycket över tiden beskriver Arvidsson. Lerum har ju försökt att diskutera länge om miljökraven men innan det kom upp ett rättsfall om miljövänliga bussar i Helsingfors så gick det inte att ställa miljökrav. Innan fick man ställa krav på produkten men inte hur den framställdes. Men hur den en produkt framställs har betydelse, så det har förändrats jätte mycket. Lerum beskriver att miljömodet bara blir större och allt fler tänker miljövänligt.

8.10 Styrdokument

Upphandlingar och inköp skall ske på ett affärsmässigt sätt. Leverantörer skall behandlas likvärdigt och ingen skall diskrimineras. Upphandlingar skall genomföras öppet genom annonsering alla skall kunna komma med anbud och i övrigt enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU). Kommunen skall arbeta självständigt i första hand, men är detta inte tillräckligt skall extern hjälp användas. Kommunen skall uppfattas som en pålitligt partner av sina leverantörer. För att få bästa möjliga konkurrens bör upphandlingar vara utformade på ett sådant sätt att även små företag kan komma med anbud.

De miljökrav som beskrivs i styrdokumentet är följande:

”Kommunens upphandlingar och inköp ska driva utvecklingen mot ett hållbart samhälle utifrån att Lerum skall vara en ledande miljökommun.

Kommunen ska köpa miljömärkta eller likvärdiga produkter och tjänster inom byggsektorn, livsmedel och transporter för att dessa anses ha störst betydelse vad gäller potentialen för miljöförbättringar. Även när det gäller kontors- och kemisktekniska produkter ska miljömärkta eller likvärdiga produkter användas. Inom övriga områden där miljömärkta produkter eller tjänster finns skall dessa eller likvärdiga upphandlas och köpas om funktionen är jämförbar.”

Inköpshandbok, Lerums kommun.

9. Analys

För att få svar på vår frågeställning om hur viktig är miljöaspekten i kommunala upphandlingar för de tre kommunerna, och vilka aktörer som påverkar synen på miljöaspekter, så kommer vi att använda vår empiri i kombination med den valda teorin. Vårt tidigare teoretiska material utgör alltså grunden för hur vi kommer att analysera det insamlade materialet.

9.1 Mode

Moden är en omvärldspåverkan som inte är direkt tvingande, men vilket kan leda till tvingande i form av lagar. Miljö och hållbar utveckling är något som uppmärksammas mer och mer under de senaste åren. Idag finns ekologiska och miljövänliga alternativ för det mesta, och de flesta större företag och organisationer har någon form av miljöpolicy.

I Partille beskrev upphandlingsansvarig att miljöarbete har blivit ett mode som påverkar henne dagligen i hennes arbete med upphandlingar. Hon beskrev själv även att Sverige är ett av de länder som har tydligast och starkast förhållningssätt till miljö. Upphandlingsansvarig ansåg dock att miljömodet gått något till överdrift, vilka kan förklaras med Partilles egen attityd gentemot miljöfrågorna. Partille föredrar att spara pengar och ger inget större utrymme för miljökrav, med svenska mått sett.

Upphandlarna i Alingsås upplevde att det fanns ett tydligt mode med att ha miljö i beaktande med allt som görs. Idag är det mycket viktigare att så många upphandlingar som möjligt tar hänsyn till miljö. Som kommun anses man även vara en av orsakerna som skapar modet då man får både leverantörer och invånare att fundera mer på hållbar utveckling.

Alingsås som kan anses vara något positivare än Partille, men något negativare än Lerum, angående miljökraven, speglade även detta i hur man förhåller sig till miljö. Kommunen ligger ganska mycket i linje med vad samhället kan anses betrakta som ett lagom avvägt förhållande mellan miljö och kostnader.

I Lerum håller man med om att modet för miljö växt sig starkare med åren. Att miljö nu är så populärt ses som något väldigt positivt, för då kan man som kommun ställa ännu hårdare miljökrav. Tidigare var det ett problem att ställa hårda krav, men nu när det anses vara godtagbart av samhället och finns inskrivet i lagen underlättar det för en kommun som Lerum att ställa väldigt hårda miljökrav.

Alla tre kommuner beskriver att det finns ett tydligt mode, men de förhåller sig alltså olika till detta, beroende på var kommunen står miljömässigt.

9.2 Isomorfism

Isomorfism innebär att organisationer härmar varandra, och alla går mot en liknande organisationsstruktur. Figur 1 visar vilka likheter och skillnader som funnits enligt den information vi fått ut av intervjuerna.

Figur 1. Likheter mellan kommunerna			
	Partille	Alingsås	Lerum
LOU är tydlig angående miljökrav?	Nej	Nej	Ja
Bör något ändras i LOU?	Ja	Ja	Ja
Miljödiplomering ses som något positivt?	Ja	Ja	Ja
Miljödiplomering bedöms likvärdigt med certifiering?	Ja	Ja	Ja
Krav på diplomering eller certifiering?	Nej	Nej	Ja
Finns risk till särkoppling hos leverantörerna?	Nej	Nej	Ja
Påverkar miljömodet upphandlingarna?	Ja	Ja	Ja
Påverkar politiker miljökrav i upphandling?	Ja	Ja	Ja
Påverkar EU miljökrav i upphandling?	Nej	Nej	Nej
Påverkar leverantörer miljökrav i upphandling?	Ja	Ja	Kanske
Påverkar media miljökrav i upphandling?	Ja	Nej	Nej
Påverkar kommuninvånare i upphandling?	Nej	Nej	Nej

Partille och Alingsås' svar stämmer överens på allt utom en punkt. Även Lerum är relativt lik de övriga, men med något fler avvikande svar. Tabellen kan ge en bild av den isomorfism som då påverkar alla kommunerna.

Modet med miljö och hållbarhet bör skapa en form av isomorfism, vilket våra studier också visar att det gör. Alla intervjuade tyckte sig ställa fler och mer relevanta miljökrav än tidigare, vilket då tyder på att de går mot samma håll.

9.3 EU och omvänd särkoppling

Särkoppling innebär att man visar upp sig utåt som att man utför en viss prestation, medan man i praktiken inte gör det.

Lerums kommun vill med alla medel framstå som en miljökommun, men här finns det då en risk att särkoppling sker. Man kan hävda att man gör allt för att vara så miljövänlig som möjligt, medan man i princip inte gör något åt det alls. En anledning till detta skulle kunna vara att man vill skapa en identitet och image för att locka nya

invånare och besökare, men att det i praktiken blir alldeles för dyrt att för att upprätthålla.

Dock är det i Lerums fall angående upphandlingen så att man alltid väljer miljövänligt, oavsett pris, så på det området sker ingen särkoppling. Ett bevis på detta är det faktum att kommunen hamnat i en rättsprocess då man har som krav att alla anbud skall vara miljö- diplomerade eller certifierade.

Istället är det tänkbart att det en av de andra imitationerna som exempelvis Furusten (2007) beskriver, som ligger till grund för införandet av miljöhänsynen. Det är då antingen improvisation, vilket innebär att man har en grund med improviserar vid varje situation som uppstår, eller översättning, då man tar en idé och gör om den för att passa in i just sin organisation.

Omvänd särkoppling är något som diskuterades av Jacobsson och Sundström i boken Från hemvävd till invävd (2006), vilket innebar att prestationen är stabil, men att praktiken förändras. I Partille, som i motsats till Lerum inte ville framstå som en miljökommun, finns istället möjlighet att det sker omvänd särkoppling. Det skulle då vara att man exempelvis nekar till att man kräver så pass mycket miljökrav av leverantörer, medan man i praktiken oftast väljer ett anbud som har diplomering eller certifiering. En anledning till att omvänd särkoppling skulle ske kan vara att det anses för dyrt av kommuninvånarna att lägga pengar på miljövänliga och hållbara produkter och tjänster, men att de inblandade i kommunen har ett eget miljöengagemang och därför utan uppmärksamhet väljer miljömärkningar. Dessutom kan det som framgått i intervjuerna bli så att företag skräms bort om det ställs för hårda krav, vilket man då undviker om man under tystnad väljer ett alternativ som uppfyller kraven, men att man försvarar det med andra argument. Dock är omvänd särkoppling inom just det här området inte utstuderat som något vanligt, så det bör inte anses som något troligt. Alingsås kommun, som ligger någonstans mittemellan Partille och Lerum miljömässigt sett, kan antingen då alltså särkoppla eller utföra omvänd särkoppling.

Jacobsson och Sundström tar i boken Från hemvävd till invävd (2006) även upp EU som en stark påverkan av vad som sker i medlemsländerna som exempelvis Sverige, men att omvänd särkoppling sker. Detta främst för att EU har en låg tilltro hos många medborgare, och att denna överstatlighets makt då skulle ifrågasättas.

Ingen av de intervjuade ansåg att EU var någon större pådrivande faktor vilket går i linje med vad Jacobsson och Sundström (2006) förklarar om vad EU och dess länder visar för sina medborgare. Det kan då vara så att EU egentligen ställer krav på att medlemsländerna skall väga in miljö som en väldigt stor del av upphandlingen, men att det sker informellt. Exempelvis så grundas LOU på EU-direktiv, vilket gör att EU trots allt har en viktig roll i den offentliga upphandlingen. Dessutom sker mycket genom kontakter mellan enheter över landsgränser och fokus ligger hos politiker mer att skapa ramar i och med skiftet från government till governance. Detta kan göra att man inte riktigt ser den inverkan av olika parter som faktiskt finns.

Dock såg Hans-Erik i Partille EU som en något negativ påverkan – vilket stämmer överens med den negativa bilden av EU som ofta målas upp av folk.

9.4 Omvärldspåverkan

Vårt syfte med denna studie är att medverka till en ökad förståelse för hur miljökrav ställs i kommunala upphandlingar. Vi vill i första hand se hur omvärlden med moden och olika aktörer kan styra kommuner att arbeta efter miljökrav. I analysdelen kommer vi att analysera de tre kommuner som vi har gjort djupintervjuer med genom stöd av tidigare teoretiska utgångspunkter som vi använt.

9.5 Politiker

I alla tre fallen beskriver intervjupersonerna att politikerna styr deras hållning i frågan om miljökrav i kommunala upphandlingar. Tjänstemännen lämnar över mycket av ansvaret till politikerna och hävdar att de arbetar efter politikernas uppsatta direktiv. Politiker ställer höga krav om miljöarbete och i vissa fall kan kommuner få problem att uppfylla politikernas krav om miljöarbete. Den politiska viljan styr hur mycket man som upphandlare kan prioritera miljökrav, sedan får man balansera sina resurser och ta hänsyn till detta. Sverige är långt framme när det gäller miljökrav, och alla intervjuade upplever att politikerna driver denna fråga framåt hela tiden. Politiker anses ha svårt att se saker utifrån upphandlarens synvinkel och ställer ibland hårdare miljökrav utan att öka budgeten. Partille och Alingsås beskriver att man måste tänka på likabehandling när man väljer leverantörer och inte diskriminera med miljökrav, vilket politiker ibland glömmer. De tre kommunerna skulle vilja väga in transporter som en miljöfaktor i vanliga upphandlingar. Sådana krav får i nuläget inte ställas och

detta anser de intervjuade upphandlarna att det borde bli ändring på. Furusten (2007) beskriver detta fenomen som direkt institutionell omvärld, alltså politiker, lagar och regler. I detta sker det ingen tvåvägskommunikation utan politiker sätter upp direktiv och skapar lagar och regler som kommunerna måste följa och detta styr hur kommunerna arbetar med miljökrav i kommunala upphandlingar. Problemet blir ju här att det inte är någon tvåvägskommunikation och därför kan man inte föra miljökrav framåt. Politiker är en direkt institutionell omvärldspåverkan och ser inte tjänstemännens roll, utan ställer bara krav och direktiv utan att se hur tjänstemännen arbetar därför, vilket leder till problem.³⁹

9.6 Lagar

Hur vida lagarna i LOU är tydlig eller inte är kommunerna oense om. Partille och Alingsås beskriver den som otydlig och de finner inte mycket stöd i den, medan den för Lerums kommun beskrivs som tydlig och klar. I Partille menar upphandlaren att de behöver ta stöd från miljöstylningsrådet när de skall ställa miljökrav. Miljöstylningsrådet är ett nödvändigt komplement och utan dem hade det varit svårt.

Alingsås' upphandlare beskriver att det inte står något tydligt om miljökrav i LOU. Det blir upp till upphandlarna själva att få med det på ett eller annat sätt. De vet vad de inte får göra, men det är väldigt otydligt hur man skall ställa miljökrav. Lerum har en annan bild jämfört med de två andra kommunerna och menar att LOU är tydlig angående miljökrav. Tidigare har det varit otydligt i LOU och då har man gått efter rättsfall. Men nu står det i lagen och det är inga bekymmer att ställa miljökrav. Lagen säger att man kan ställa miljökrav, sedan säger kommunpolitikerna att det skall ställas miljökrav, och miljöstylningsrådet direktiv om vilka miljökrav upphandlare bör ställa. Det som alla kommunerna är eniga om är att de skulle vilja kunna ställa hårdare krav när det gäller transporter och väga in det som en miljöfaktor. Man skulle vilja ha möjligheten att välja lokala företag för att slippa förorena miljön med långa transporter.

Här har vi samma fenomen som politiker, för lagar och regler är också en direkt institutionell omvärldspåverkan. Upphandlarna som hela tiden arbetar efter LOU:s lagar och förordningar kan inte själva påverka hur den skall utformas. Det finns ingen

³⁹ Furusten (2007) sid. 101-103

tvåvägskommunikation för lagarna styr upphandlarna och de kan inte göra något åt det. Men alla fyra upphandlarna är överens om att LOU behöver utvecklas så därför kanske man borde ta med det i beaktning när det utformas en lag som LOU, att de som skall använda den också får komma med synpunkter på hur den skall se ut.⁴⁰

9.7 Leverantörer

Leverantörer beskrivs som en bidragande faktor för hur man kan ställa miljökrav. De tre kommunerna beskriver att det finns en risk att kommunerna tappar leverantörer till andra konkurrenter om de ställer för höga miljökrav. Lerum har upplevt att med deras höga miljökrav så har företag inom transportområdet svårt att matcha deras miljökrav. Alingsås menar att om de ställer för hårda miljökrav så får de inga anbud. Men finns det leverantörer som matchar anbudet med miljökrav så kan kostnaderna bli väldigt höga. En balans är något som måste prioriteras enligt Alingsås. Partille menar att om det sätts upp för hårda miljökrav om certifiering eller diplomering så stängs alla små företag ute. De skall också kunna lämna bud, och det kan det inte göra om kraven är för hårda. Då ställs det krav på leverantörerna och entreprenörerna, för då måste kanske företagen byta ut alla sina maskiner för att kommunen ställer för höga miljökrav och det är inte rimliga krav på leverantörerna.

Ekonomiskt blir det för dyrt om man ställer miljökrav för då vill leverantörerna ta mycket betalt. Furusten (2007) skulle beskriva detta som en direkt relation mellan leverantörerna och kommunerna båda kan styra varandra till pris och miljökrav. En anpassning måste ske från båda hållen annars förlorar båda parter. Genom sina priser styr leverantörerna kommunerna, på grund av att kommunerna är styrda av en stram budget. Från kommunens synvinkel innebär det istället att upphandlaren lägger fram ett krav om att leverantören måste arbeta efter miljökrav, detta är också en direkt påverkan som kommunen leverantörerna med. Lerums kommun är tydliga med sina miljökrav och leverantörerna måste då anpassa sig efter Lerums krav, men då måste man vara villig att betala mer pengar. Skall leverantörerna vara miljövänliga kommer de att kräva mer betalt för sina tjänster.⁴¹

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Ibid

9.8 Kommuninvånare

Kommuninvånare anses inte vara direkt involverade i miljökravens roll i kommunala upphandlingar, men indirekt så har de en påverkan säger alla de tre kommunerna. Många kommuninvånare kommer ofta med påtryckningar om att upphandlarna skall välja närproducerat och gynna lokala företag. De tre kommunerna beskriver det att genom politikerna ställer kommuninvånarna krav och på ett sådant sätt blir det också en omvärldspåverkan.

Egentligen ses kommuninvånarna som kunder vad gäller kommunal upphandling, då det är de som skall få ut något av det. Dock bör man inte räkna in invånarna som en direkt relation, då det inte finns någon direkt dialog. Istället påverkar invånarna genom att välja politiker som i sin tur kan förändra ramarna för upphandlingen. Invånarna kan även uttrycka sig genom media som i sin tur är en direkt institutionell omvärldspåverkan.⁴²

9.9 Media

Media anses inte vara den främsta påtryckaren enligt samtliga kommuner, men de anser att media har en inverkan. Politiker kan dessutom använda media som ett redskap för att pressa kommunerna. Alingsås förklarar att media inte påverkar dem i någon hög utsträckning. Det är politiker som styr dem men de kan ju använda media som verktyg för att påverka hur kommunen arbetar med miljökrav. Partille menar att media absolut kan påverka eftersom offentliga handlingar ofta är i media och kan därför styra upphandlare att tänka på miljökrav. Alla kommuner anser att media inte alltid ser hela bilden när det trycker på om miljökrav. Media är ett starkt redskap som man kan styra mycket med och detta påverkar ju även kommuner.

Media kan anses vara en direkt institutionell omvärldspåverkan, då det finns en direkt påverkan, fast det sker ingen egentlig kommunikation åt båda håll, utan media är mer som en kanal för medborgarna. Dock kan media påverka moden, och gränsar till att vara indirekt institutionell omvärldspåverkan.⁴³

⁴² Ibid

⁴³ Ibid

9.10 Miljödiplomering

Alla kommuner likställde miljödiplomering med större certifieringar, såsom ISO 14001. Partille såg det nästan mer som en fördel då små företag får chansen. Dock finns inga krav på att företagen skall vara diplomerade då man kan ha egna miljöledningssystem. I Alingsås gäller samma princip och miljödiplomering ses som något väldigt positivt, men att man p.g.a. lag inte kan ställa krav på att leverantörer skulle ha någon märkning. I Lerum ses miljödiplomering som en mycket viktig punkt, då alla leverantörer är tvungna att ha en märkning, något som dock hamnat i en rättsprocess.

Denna syn med att miljödiplomering har en så pass viktig roll hos alla intervjuade är en indikation på likformighet.

En möjlig förklaring till denna positiva inställning är att de härmar Göteborgs implementering av att förlita sig på miljödiplomering, då Göteborg kan ses som något utav en förebild p.g.a. storleken.

Att organisationer härmar varandra är en form av isomorfism, vilket beskrivits ovan. Det som ligger bakom denna isomorfism är bl.a. modet med miljö och hållbarhet.

10. Slutsats

10.1 Vår slutsats

Syftet med denna uppsats var att klargöra hur viktig miljöaspekten är i kommunala upphandlingar för de tre kommunerna Partille, Alingsås och Lerum och att dessutom ge en bild av vilka aktörer som påverkar denna syn på miljöaspekter.

Vi utgick ifrån ett nyinstitutionellt synsätt när vi gjorde studien då det kan förklara diverse olika fenomen med sociala faktorer. Delar inom Nyinstitutionalismen som mode, isomorfism, särkoppling och omvärldspåverkan sågs som speciellt intressanta punkter.

Vi utförde fyra stycken intervjuer med upphandlare i Partille, Alingsås och Lerum för att besvara vår frågeställning om hur miljökrav ställs i kommunala upphandlingar. Vi

utförde även dokumentstudier för att se hur väl det stämde överens med vad som sagts vid intervjuerna. Dokumentstudierna gjordes för att se hur kommunerna beskriver miljökrav i sina egna styrdokument.

Hur viktig är då miljöaspekten i kommunala upphandlingar för de tre kommunerna Partille, Alingsås och Lerum? - I Partille och Alingsås ses miljökrav inte som en speciellt stor del av upphandling, även om det finns med i invägningen. I Lerum däremot, har miljökraven högsta prioritet och alla leverantörer måste ha en diplomerings eller certifiering.

Miljödiplomerings bedöms av alla tre som likvärdigt internationella certifieringar som exempelvis ISO 14001, och det som en positiv möjlighet för mindre företag som inte har råd med de dyrare certifieringarna.

Vilka aktörer påverkar då synen på miljöaspekter i den kommunala upphandlingen?

- Omvärldspåverkan, såsom moden, politiker och lagar erkänns vara stor del av vilka beslut som faktiskt tas av upphandlarna. Kommuninvånare har dock ingen större direkt makt att påverka vad som upphandlas, dock indirekt via exempelvis politiker och media. Modet miljö anses vara en avgörande faktor till att kommuner tänker på miljökrav. De tre kommunerna är helt eniga om att modet bara bli större hela tiden och att det har förändrats över tid. Det sker därför även en form av isomorfism, då alla upplever att de ställer fler och mer relevanta miljökrav nu än tidigare.

EU upplevdes inte vara någon stor pådrivare av någon intervjuad, men tidigare empiri menar på att det trots allt kan vara en stor påverkan, som dock döljs p.g.a. det låga förtroende som EU har av dess medborgare. Av vår studie kan vi dock dra slutsatsen att politiker är den största påverkan av de omvärldsfaktorer som finns.

I Figur 1 under kapitel 9.2 kan vi utläsa att Partille och Alingsås svarar likadant på alla punkter utom en, och då kan vi alltså dra slutsatsen att organisationerna härmar varandra för att skapa legitimitet i sitt arbete. Enda frågan som skiljer är om media är en tydlig påverkan av upphandlingens utformning, och detta skulle eventuellt kunna bero på att Partille är så pass inblandat i Göteborg och all dess verksamhet att stora tidningar som GP gärna granskar verksamheten.

Lerum vill däremot skapa en egen identitet, och hoppas på att vara en förebild för andra, även om man kan utläsa mycket isomorfism även här. Lerum söker efter att skapa en egen legitimitet som in sin tur kan bli legitimt för andra kommuner och företag i framtiden. Genom sitt miljöarbete försöker kommunen att leda utvecklingen framåt och tillslut få med andra.

Den positiva synen på miljödiplomering är en möjlig form av isomorfism. Miljödiplomering är framtaget av Göteborgs stad och de mindre kommunerna Partille, Alingsås och Lerum söker legitimitet genom att tycka liknande som Göteborg i denna fråga.

10.2 Kritik till tidigare forskning

Det som tidigare forskning saknar är till stor del hur och varför miljökrav ställs, något som vi med denna studie försökt skapa en debatt om. Det har inte funnits någon tydlig forskning på olika aktörers roll i beslutsfattandet. Det som främst har forskats på är kvantiteten på miljökrav som ställts, utan större hänsyn till vad det är som gör att man som upphandlare väljer att ställa den form av miljökrav som man gör.

10.3 Förslag till fortsatt forskning

I vår studie fokuserade vi på tre stycken mindre kommuner utanför Göteborg. Eventuellt hade det varit av intresse att intervjua upphandlingsbolaget i Göteborg för att då få ett vidare perspektiv. Göteborg är den största kommunen i Västra Götaland om man ser till befolkning och hade därför varit intressant att intervjua. Då Göteborg är en så stor aktör och eventuellt påverkar kranskommunerna som Partille, Alingsås och Lerum, så hade det varit intressant att se hur även deras roll var gällande miljökrav i kommunala upphandlingar. Det kan även vara av intresse att gå djupare in i vad vi undersökt med denna studie, genom att jämföra de val av leverantörer som faktiskt görs i de valda kommunerna. Eventuell skillnad på vad som då framkommit i våra intervjuer med vad som i praktiken görs tyder då på särkoppling.

Referenser

Litteratur

Bryman, Alan (2008)

Social Research Methods

New York: Oxford University Press Inc., NY.

Clegg S, Kornberger M & Pitsis T (2007)

Ledning och organisation

Stockholm: Liber

Furusten, Staffan (2007)

Den institutionella omvärlden

Malmö: Liber

Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (2006)

Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik

Stockholm: Liber

Lecours, Andre (2005)

New Institutionalism: Theory And Analysis

Toronto: University of Toronto Press

Powell, Walter W & DiMaggio, Paul J. (1991)

The New Institutionalism in Organizational Analysis

London: The University of Chicago Press, Ltd

Artiklar

Faith-Ell, Charlotta; Balfors Berit och Folkesson Lennart (2004)

The application of environmental requirements in Swedish road maintenance contracts

Journal of Cleaner Production 14 (2006) 163-171

Lundberg, Sofia; Marklund, Per-Olov och Brännlund, Runar (2009)
Miljöhänsyn i offentlig upphandling: Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden
Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2009:1

Michelsen, Ottar och de Boer, Luitzen (2009)
Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level
Journal of Environmental Management 91 (2009) 160-167

Nissinen, A.; Parikka-Alhola, K. och Rita, H. (2008)
Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and 2005
ECOLOGICAL ECONOMICS, 68 (2009) 1838-1849

Varnäs, Annika; Balfors, Berit och Faith-Ell, Charlotta (2009)
Environmental consideration in procurement of construction contracts: current practice, problems and opportunities in green procurement in the Swedish construction industry
Journal of Cleaner Production, 17 (2009) 1214-1222

Internetkällor

Länk 1

Konkurrensverket

Om offentlig upphandling

http://www.konkurrensverket.se/t/SectionStartPage_6244.aspx

Hämtad den 11 mars 2011.

Länk 2

Svensk miljöbas

Bakgrund

<http://svenskmiljobas.se/bg.html>

Hämtat den 13 mars 2011.

Länk 3

Miljöstyrningsrådet

Om oss

http://www.msr.se/sv/om_oss/

Hämtad den 5 maj 2011.

Länk 4

Nationalencyklopedin

Miljöledningssystem

[http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/lang/miljöledningssystem](http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/lang/miljoledningssystem)

Hämtad den 20 maj 2011.

Länk 5

International Standards for Business, Government and Society

ISO 14000 essentials

http://www.iso.org/iso/iso_14000_essentials

Hämtad den 19 maj 2011.

Länk 6

EMAS / Miljöstyrningsrådet

Om EMAS

<http://www.emas.se/Om-EMAS/>

Hämtad den 11 maj 2011.