

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning HT 2011
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet

Varför Samverka?

- **Samverkan som ett sätt att minska negativ miljöpåverkan i kommunernas upphandling".**

Simon Cederholm & Christian Fogelberg

Handledare: Sara Brorström

Examinator: Stellan Malmer

Innehåll

Abstract	3
1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Problembeskrivning.....	6
1.3 Syfte och avgränsningar.....	8
1.4 Begreppsförklaringar.....	9
1.5 Referensram	10
1.5.1 Samverkan	10
1.5.2 Förutsättningar för samverkan	12
1.5.3 Konkurrensutsättning.....	13
1.6 Metod.....	14
1.6.1 Fallstudier och val av intervjupersoner.....	15
1.6.2 Datainsamling.....	16
1.6.3 Tillvägagångssätt.....	17
2. Melleruds kommun	18
2.1 Presentation av miljösamordnaren och inköpsamordnaren roll.....	18
2.2 Miljösamordnaren och inköpsamordnaren beskrivning av samverkan	19
2.3 Vinster med samverkan	19
2.4 Svårigheter med samverkan.....	20
2.5 Samverkans exempel	21
3. Kungälv kommun	23
3.1 Presentation av miljöstrategen och upphandlarens roll.....	23
3.2 Miljöstrategen och upphandlarens beskrivning av samverkan	24
3.3 Vinster med samverkan.....	25
3.4 Svårigheter med samverkan.....	26
3.5 Samverkans exempel	27

4. Analys	29
4.1 Gemensam utgångspunkt.....	29
4.2 Efterfrågad kompetens	29
4.3 Förtydligande.....	31
4.4 Verksamhetsutveckling.....	32
4.5 Förutsättningar	32
4.6 Samlokalisering och närhet	34
4.7 Konkurrensutsättning.....	35
5. Slutsatser.....	36
5.1 Förslag till fortsatta studier.....	38
Referenser	39
Litteraturreferenser	39
Offentliga handlingar	40
Upphandlingsdokument.....	41
Lagar.....	41
Internetreferenser.....	42
Intervjureferenser	43

Abstract

In Sweden, total public procurement comes up to 50 billion EURO per year. Environmental impact of government procurement is a key driving force for achieving sustainable development. The EU strategy for sustainable development instructs that member states should have a national action plan for sustainable procurement. In Sweden's action Plan of 2007, it is determined that local government, according to the Public Procurement Act (LOU), should take account of environmental considerations into public procurement if the nature of the procurement justifies it. Environmentally adjusted requirements and criteria can be set to the supplier for the goods, services or building construction to be procured. Environmental strategy in municipalities aims to support the municipal leaderships to environmentally adapt municipal operations. Within each municipality there are different strategies to respond to the national action plan. Interaction between environmental unit and procurement unit may look different in the municipalities.

The essays purpose is to understand and describe why interaction occurs between a contracting entity and a environment unit in two selected municipalities in Västra Götaland. In order to answer this purpose a comparing method of data from these units in the municipalities is used. The main issue was answered; why the procurement unit should use environmental unit to reach a environmentally adjusted public procurement. Interviews with responsible purchasers and environmental strategist in each municipality as well as data from selected contracts and procurement policy was the approach that finally led to the analysis. It was concluded that the environmental unit through collaboration could contribute with the expertise which the public purchaser lacked in order to achieve a more environmentally adjusted procurement.

Keywords, Public procurement, Interaction, Environmentally adjusted public procurement, Environmental strategy.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Inom offentlig sektor på alla nivåer finns mål för hållbar utveckling. På EU-nivå har Europeiska kommissionen definierat miljöanpassad offentlig upphandling som;

“ett förfarande för de offentliga myndigheternas upphandling av varor, tjänster och arbeten med lägre miljöpåverkan över hela livscykeln, jämfört med varor, tjänster och arbeten med samma primärfunktion som annars skulle ha upphandlats.”¹

För EU:s medlemsländer uppgår de offentliga upphandlingarna totalt till cirka 13 000 miljarder kronor årligen och Sverige uppgår de offentliga upphandlingarna till 500 miljarder kronor per år. Miljöpåverkan för den offentliga sektorns upphandling är en viktig drivkraft för att uppnå hållbar utveckling.² I EU:s strategi för hållbar utveckling finns det riktlinjer och mål som innebär att medlemsländerna ska ha en nationell handlingsplan för miljöanpassade upphandlingar och att den offentliga upphandlingen ska vara miljöanpassad. I Sveriges/regeringens handlingsplan från 2007 finns det miljöanpassade upphandlingskriterier.

Handlingsplanen innehåller för kommunernas och i likhet med lagen om offentlig upphandling (LOU), "bör regler". Dessa regler uttrycker att den upphandlande kommunen "bör" beakta miljöhänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.³ Miljöanpassade krav och kriterier kan ställas på leverantören för den vara, tjänst eller byggtreprenad som ska upphandlas. Detta görs genom förfrågningsunderlaget som utformats av den upphandlande enheten för leverantörerna vid en annonsering av upphandlingen.

¹ KOM, 2008:400

² HUV, 2010:5-6

³ LOU, 1:9

Den upphandlande enheten kan ställa miljöanpassade krav, kriterier och särskilda kontraktsvillkor på leverantören i upphandlingsprocessen. Detta kan t.ex. vara uteslutning av leverantören eller kontroll av leverantörens lämplighet.⁴

Om kommunerna väljer att tillämpa regeringens nationella handlingsplan, menar regeringen att det ska underlätta för kommunerna att åstadkomma en miljöanpassad upphandling. Kommunerna har dock möjligheten att inte följa den nationella handlingsplanen. Enligt kommunallagen har kommunen viss självbestämmanderätt, och ansvaret över kommunens egna angelägenheter⁵, där miljöskydd är ett av ansvarsområdena⁶. Med andra ord bedrivs den miljöpolitik som kommunledningen anser vara relevant och de avgör hur mycket av kommunens ekonomiska resurser som skall gå till miljöanpassad upphandling.

Från regeringens handlingsplan grundades Miljöstyrningsrådet (MSR). MSR är regeringens expertorgan inom miljöanpassad upphandling och en av huvudaktörerna i regeringens arbete med att styra offentlig sektor mot en hållbar utveckling. MSR fungerar som en stödfunktion för de offentligt upphandlande enheterna genom deras kriterier för hållbar upphandling, miljöledning och produktinformation. MSR:s kriterier är sammanställda för att göra det enklare för upphandlande enheter att ställa miljö- och andra hållbarhetskrav vid upphandling av varor, tjänster och entreprenader. På MSR:s hemsida finns det kriterier tillgängliga utifrån upphandlingsområde. Här kan upphandlande enheter göra sökningar och få fram kriteriedokument men också bakgrundsdokument till de föreslagna kriterierna som de kan använda sig av. Till varje krav finns ett förslag till verifikat som stöd till uppföljningen. Hur upphandlingskriterierna tagits fram beskrivs av MSR som en process där viktiga intressenter från både privat och offentlig sektor deltar.⁷

⁴ KKV, 2011:11,16–17

⁵ KL, 2:1

⁶ ivl.se, 2011-11-02

⁷ msr.se, 2011-12-06

På regional nivå finns "Hållbar utveckling Väst" (HUV) som är Västra Götalands energikontor och arbetar bland annat med samordning av ett kommunnätverk för hållbar utveckling i länet. Verksamhetens mål inom detta område är att underlätta och stärka kommunernas arbete med hållbar utveckling i upphandlingar. HUV startade hösten 2009 en arbetsgrupp för upphandling, där både miljöstrateger och upphandlare ingår och där syftet är att arbeta för en ökad samverkan i upphandlingsprocessen.⁸ I denna arbetsgrupp ingår Kungälv kommun och Dalslands kommunalförbund och de har kommit olika långt i sitt arbete med samverkan mellan upphandlare och miljöstrateger.

Miljöenheterna i kommunerna har miljötillsyn, hälsoskydd, livsmedelskontroll och naturvård som främsta uppgift men i vissa kommuner ingår även Miljöstrategi. Miljöstrategi syftar till att stödja kommunledningarna med att miljöanpassa kommunernas verksamheter. Miljöstrateger/miljösamordnare arbetar med detta genom att bedriva olika miljöprojekt men också genom att informera om miljöfrågor till de olika verksamheterna. Upphandlingsenheten ligger normalt sett under ekonomiavdelningen och Miljöstyrningsrådet ska stödja de upphandlande enheterna i kommunerna om de väljer att använda sig av deras rådgivning.⁹ De olika målen och reglemente som finns på kommunal respektive regional nivå har inverkan på aktörernas arbete och ger dem samtidigt en möjlighet att själva bestämma hur målet med miljöanpassad upphandling ska uppfyllas. Det betyder att det inom varje kommun finns olika strategier att bemöta den nationella handlingsplanen. Varför samverkan mellan miljöenheten och upphandlingsenheten kan se olika ut i kommunerna.

1.2 Problembeskrivning

I regeringens handlingsplan framkommer det att det finns stora problem för kommun, landsting och myndigheter att miljöanpassa upphandlingar. Endast 60 procent av all offentlig upphandling har miljökrav på sina upphandlingar och enbart hälften av dessa realiseras.

⁸ hallbarutvecklingvast.se, 2011-11-10

⁹ dalsland.se, 2011-12-18

Då sju miljarder av statliga medel används för att konstruera avtal för offentlig upphandling och bara en tredjedel av all upphandling får verkliga miljöanpassade effekter, ger det skäl till att förstå och beskriva detta område.¹⁰

Ett exempel på ett lyckat upphandlingsförfarande kan se ut på följande sätt. Flera företag lämnar in anbud om att utföra ett uppdrag som är väl beskrivet av den upphandlande enheten. Den kommunala upphandlaren accepterar det lägsta budet och skriver ett kontrakt med leverantören. Om leverantören minskar sina utgifter ökar också sannolikheten att de får uppdraget. Detta gynnar samhället då mindre skattemedel går åt till att finansiera de tjänster som beställs.¹¹ När upphandlaren tillför miljökrav i beskrivningen av uppdraget måste relevanta krav ställas samt uppföljas av den upphandlande enheten. Här är frågan om kompetensen till att göra detta alltid finns inom upphandlingsenheten. Kraven bör vara ställda så att konkurrensen inte påverkas negativt. Den upphandlande enheten måste alltid uppmärksamma behovet av att så många anbud som möjligt inkommer. Det är en förutsättning för att så lite skattemedel som möjligt används i finansieringen av uppdraget. Ju tydligare förfrågningsunderlag som används desto säkrare kan beställaren vara på att leverantörerna vet vad som förväntas av dem samt att så många anbud som möjligt inkommer. Kombinationen mellan att ställa miljökrav i upphandlingen samt att säkerställa att tillräckligt många budgivare deltar är förutsättningen för en miljöanpassad offentlig upphandling.¹² Det finns ingen laglig skyldighet att i kommunerna involvera miljöstrateger eller miljösamordnare i upphandlingsarbetet. Upphandlande enhet har möjlighet att välja om miljökrav ska ställas på en upphandlad produkt eller inte.

¹⁰ Skr. 2006/07:54

¹¹ Nilsson, 2005:128

¹² Nilsson, 2005:205–206

1.3 Syfte och avgränsningar

Uppsatsens syfte är att förklara varför samverkan mellan miljöstrateg och kommunala upphandlare kan vara en metod för att uppnå en mer miljöanpassad offentlig upphandling och vad miljöstrategi kan tillföra under en upphandling. Vi besvarar detta genom att förklara hur två olika kommuner som ingår i arbetsgruppen på "Hållbar Utveckling Väst" arbetar med samverkan av miljöanpassad offentlig upphandling. Vår övergripande frågeställning är följande;

Varför kan samverkan mellan kommunala upphandlare och miljöstrateger bidra till en mer miljöanpassad offentlig upphandling?

Avgränsningen håller sig till att beskriva samverkan mellan miljöstrateg/miljösamordnare och ansvarig upphandlare/inköpsamordnares i två valda kommuner. För att beskriva situationen hos de valda kommunerna är fallstudier den metod som valts. Vidare avgränsningsbeskrivning framgår under metodavsnittet.

1.4 Begreppsförklaringar.

I handlingsplanen för miljöanpassad offentlig upphandling definieras **miljöanpassad offentlig upphandling** som "ett marknadsbaserat och kraftfullt styrmedel i arbetet med att styra samhället mot en långsiktig hållbar konsumtion och därmed produktion".¹³

Medsamverkan menar vi relationen mellan miljöstrategen och upphandlaren och hur detta samarbete tar sig uttryck under en upphandling. En vidare beskrivning följer under referensramen.¹⁴

Interaktionsmiljön kan beskrivas som det tillfälle där upphandling sker och huruvida samverkan existerar eller inte mellan miljöstrateg och upphandlare i samband med upphandlingen.¹⁵

Miljö- och Upphandlingspolicy innebär de riktlinjer och mål som upphandlingsarbetet och miljöarbetet bör utgå ifrån när de upprättar förfrågningsunderlag, kravspecifikationer och avtal. Detta kan t.ex. vara att upphandlingen skall användas som verktyg i politisk styrning genom att ställa miljökrav eller att upphandlingen skall utföras utifrån verksamheternas behov.¹⁶

Förfrågningsunderlaget är det underlag som upprättats inför en upphandling för att leverantörerna ska veta vad det är kommunen vill upphandla men framförallt vilka krav som gäller i kontraktsskrivningen. Förfrågningsunderlaget ligger till grund för de krav som leverantören som vunnit åtar sig att följa, ställer det krav på att underlaget har en tydlig struktur och att kraven är tydligt formulerade så att leverantören vet vad de ska följa under avtalets period.¹⁷

¹³ Skr. 2006/07:54,4

¹⁴ Jacobsson, 2011:15

¹⁵ Löfström, 2010:44–45

¹⁶ malmo.se, 2011-11-21

¹⁷ KKV, 2011:13-14

1.5 Referensram

Referensramen är indelad i tre rubriker för att beskriva samverkan och konkurrensutsättning. Här beskrivs svårigheter, vinster och förutsättningar med samverkan generellt. Här beskrivs även konkurrensutsättningens betydelse för en fungerande offentlig upphandling.

1.5.1 Samverkan

Jacobsson (2011) beskriver samordning i sin avhandling som ett samlingsbegrepp för de olika typer av centrala begrepp som beskriver området. Utifrån Nationalencyklopedin definierar Jacobsson samordning som att "se till att händelser eller arbetsinsatser som hänger ihop i fråga om tid eller plats blir utförda i rätt följd och på rätt sätt".¹⁸ Denna definition kan i stort anpassas till vårt syfte och våra fallstudier men under samlingsbegreppet finns det centrala begrepp som bättre anpassas till vår uppsats. Samverkansbegreppet har en mer allmän betydelse än samordning och beskrivs som att uppstå samtidigt med beroenden mellan olika uppgifter. Samverkan beskrivs även som mindre precist eftersom det endast syftar till att "verka tillsammans" till skillnad från samordningens "göra tillsammans". Definitionen "göra tillsammans" beskriver inte samspelet mellan våra undersökta aktörer eftersom de har olika roller. Samordningen syftar dessutom mer till specifika händelser och arbetsuppgifter.¹⁹ Samverkans att "verka tillsammans" är en definition som mer knyter an till vårt område då det går i linje med att anpassa två uppdrag till varandra.

I analysen beskrivs fallstudierna utifrån begreppet samverkan men även andra begrepp som beskriver samordning är värda att nämna eftersom även de kan användas i beskrivningen av fallstudierna. Koordinera beskrivs av Jacobsson (2011) som ett sätt att "organisera till enhetlig verkan".

¹⁸ Jacobsson, 2011:9-11

¹⁹ Ibid, 15-16

Valet av att använda samverkansbegreppet istället för koordinering beror på att koordinering eller koordinera syftar främst till att användas i vetenskapliga och tekniska samband. Koordinera syftar till något som alltid går att föreskriva eller planera. I begreppet samverkan ingår en allmän betydelse som fångar upp vårt syfte, eftersom samverka innebär "ett gemensamt handlande för visst syfte" och syftet är i vårt fall miljöanpassad upphandling. Begreppet samarbete beskrivs som ett arbete som bedrivs tillsammans av två eller flera för att nå ett gemensamt syfte. Detta begrepp har likt samverkan en allmän betydelse men beskriver mer ett allmänt tillstånd än ett specifikt intresse.²⁰ Användandet av begreppet samverkan framför samarbete motiveras genom att det senare utgår ifrån att våra undersökta aktörer arbetar tillsammans för att nå ett gemensamt syfte vilket inte är fallet. Att gemensamt handla för ett visst syfte är en bättre definition utifrån aktörernas olika organisationer och uppdrag. Även begreppet integrering är värt att diskutera då även det berör vårt område. Integrering syftar till en utjämning av skillnader och att föra samman olika delar till en helhet. Detta kan rent konkret betyda att man slår samman verksamheter eller avdelningar inom en kommun.²¹ Det är inte förenligt med våra fallstudier och vårt syfte eftersom våra aktörer inte alla ska föras samman till en enhet utan handla tillsammans för ett gemensamt syfte.

I en rapport från 2011 beskriver Friberg samverkan som ett sätt att få skilda aktörer från olika intresseinriktningar eller ansvarighetsområden att arbeta tillsammans för att nå ett gemensamt mål. I relationen mellan miljöstrategi och upphandlare talar vi om samverkanstypen *koordination och samordning* där olika verksamheter samordnar sina insatser för att uppnå bästa resultat. Att samverkan skulle vara eftersträvansvärt för aktörerna i arbetet med miljöanpassad upphandling utgår ifrån att samarbete mellan olika yrkesgrupper antas vara en förutsättning för att skapa ett helhetsperspektiv och att detta ger bästa resultat på lång sikt.

²⁰ Ibid, 15

²¹ Ibid, 16

Friberg hänvisar till en studie utförd av Lycke (2006) där det visade sig att samverkan antas ha en stor betydelse för viljan att bidra till förbättringar och ge fler aktiva medarbetare i organisationen. Möjligheten att kunna påverka genom en samverkan ökar också förståelsen för de beslut som fattas.²²

1.5.2 Förutsättningar för samverkan

Förutsättningar för en fullgod samverkan är att de olika aktörerna har samma utgångspunkt, referensram och metod för att utveckla samarbetet.²³ I detta sammanhang behövs det inledande diskussioner om gemensamma mål och riktlinjer redan innan samverkansarbetet inleds. Olika verklighetsuppfattningar, organisationsolikheter och uppdrag kan påverka samverkan i en negativ inriktning och det är också därför viktigt att aktörerna hanterar skillnaderna dem emellan. Gullberg beskriver relationen på följande sätt;

“avtal, reglementen och mål som på det lokala planet, har inverkan på aktörernas arbete ger samtidigt en möjlighet för parterna att själva avgöra hur olika uppgifter ska lösas”²⁴

Med detta menas att aktörerna själva kan utforma och påverka sin samverkan. Detta kan ske på olika sätt beroende på hur aktörerna väljer att följa de mål och riktlinjer som är ställda inom verksamheten. Vidare beskrivs vikten av att de aktörer som samverkar med varandra har tillgång till gemensam kunskap för att kunna vara delaktiga i de beslut som fattas inom organisationen. I en undersökning av Livinson och Wallenberg visar sig förtroende vara en viktig förutsättning till ett bra samarbete och att detta hänger ihop med att skapa och förvalta ett gemensamt “socialt kapital”. Detta får positiva effekter i form av verksamhetsutveckling och att gemensamma normer bildas för hur arbetet ska se ut.²⁵

²² Friberg, 2011:27–28,23

²³ Ibid, 28

²⁴ Ibid, 29

²⁵ Ibid, 37

För att en samverkan ska kunna ske menar Jacobsson att det behövs en interaktionsmiljö där mötesplatser och möjligheter till dialog för de båda parterna är möjlig. Förutsättningarna uttrycks vidare som samlokalisering och närhet vid en upphandling. Det vill säga att om en samverkan ska ske mellan upphandlande och miljöstrategisk enhet behövs samlokalisering och, eller närhet mellan aktörerna.²⁶

1.5.3 Konkurrensutsättning

I ett forskningsprojekt från 2005 beskriver Nilsson (med flera) den svåra rollen för en myndighet att beställa varor eller tjänster på den privata marknaden i konkurrens.²⁷ Förutsättningen för en konkurrens är antalet budgivare. Nilsson menar att anbudsgivarna ska vara av det antal som säkerställer att konkurrens uppstår och att prissättningen på uppdraget blir så låg som möjlig. Han uttrycker även att upphandlingen bör vara utformad för att locka både små och stora företag till anbud i syfte att gynna näringslivet som helhet. Detta ställer krav på upphandlings enheten att locka fler anbudsgivare men även för att locka företag av olika storlek.²⁸

I lagstiftningen framgår det genom principen om "lika förutsättningar" att kraven i formuleringen av förfrågningsunderlaget är utformad så att fler företag lägger anbud och där alla företag som önskar lägga anbud har möjlighet till det.²⁹ Anledningen till att locka fler företag av olika storlekar i en offentlig upphandling hänvisas främst genom Konkurrenslagen som vill undvika incitament för konkurrensbegränsande avtal.³⁰ Men även av ekonomiska skäl för skattemedlen att används för att gynna medborgaren. Det vill säga att medborgaren får så god produkt som möjligt till ett så lågt pris som möjligt. Priset bör dock inte vara orimligt lågt eftersom detta kan ge incitament för en monopolsituation.³¹

²⁶ Jacobsson, 2011:53

²⁷ Nilsson, 2005:9

²⁸ Ibid, 128,204-206

²⁹ Ibid, 50

³⁰ Ibid, 59

³¹ Ibid, 63

Upphandlingsenheten har rollen att i en offentlig upphandling balansera de krav som ställs på leverantören för att maximera medborgarens nytta, med att få ett så lågt pris som möjligt och en fungerande konkurrensutsättning.

1.6 Metod

Fallstudier valdes som metod för att inhämta data och för att få svar på vår frågeställning och uppnå vårt syfte. Dessa fallstudier utfördes genom intervjuer men även genom inhämtad data från offentliga handlingar. Enligt Halvorsen är en fallstudie en metod för att förstå hur en process fungerar genom att som i vårt fall analysera två kommuner.³² Merriam uttrycker att vinsten med fallstudier är att läsaren får en ökad förståelse för det område uppsatsens ämnar beskriva, då metoden är förankrad i verkliga händelser. Då vi inte funnit tidigare forskning inom området samverkan mellan kommunala miljöstrategier och upphandlare är fallstudier en lämplig metod för att förstå och förklara området. Svårigheten med fallstudiemetoden är att avgöra hur detaljerad och ingående beskrivningen skall vara, då det inte finns tydliga riktlinjer för hur fallstudierna ska redovisas.³³ Varför data ifrån fallstudierna tydligt avgränsats utifrån vårt syfte, frågeställning och problemområde, för att ge en tydligare och mer avgränsad beskrivning av vårt område.

I samband med att en rapport skrevs på uppdrag av HUV under hösten 2011 kom vi i kontakt med vårt problemområde. Denna rapport behandlade frågan om hur kommunala upphandlare och miljöstrategier utvärderar upphandlingsarbetet. Rapporten ingår inte i det som presenteras i denna uppsats utan redovisas som ett separat uppdrag och finns att läsa i sin helhet. Fördelarna med att skriva uppsatsen inom samma område är att vi redan hade en anknytning till vårt problemområde. Vår projektledare på HUV gav oss också tips om lämplig bakgrundsinformation och var oss behjälplig i kontakten med våra respondenter.

³² Holvorsen, 1992:67

³³ Merriam, 1994:46–47

1.6.1 Fallstudier och val av intervjupersoner

Fallstudierna utfördes i två kommuner som ingår i arbetsgruppen för miljöanpassad upphandling inom HUV. Varför en jämförelse mellan kommunernas samverkan av upphandlingsenheten och miljöenheten gjorts.³⁴ Till fallstudien användes data i form av dokumentstudier och intervjuer. Då uppsatsen syftar till att beskriva vad miljöstrategiskt arbete tillför i upphandlingsarbetet var fallstudier ett bra tillvägagångssätt för detta ändamål. Fallstudien avgränsades till två kommuner där samverkan mellan miljöstrateg och upphandlare var något kommunerna arbetat med dels inom kommunen och dels genom arbetsgruppen på HUV.³⁵ Att valet föll på Mellerud och Kungälv berodde dels på att båda ingår i arbetsgruppen men också att de var intressanta ur en jämförande aspekt. Detta eftersom de kommit olika långt i sitt arbete med samverkan i offentlig upphandling. I Mellerud var samverkansarbetet mer långtgående mellan miljösamordnaren och inköpsamordnaren i Dalshöjeds kommunalförbund. I Kungälv var samverkan mellan miljöstrategen och upphandlaren i en inledning. Förutsättningar för samverkan är inte del av vårt syfte men vi kommer ändå att diskutera detta eftersom samverkan kan få olika effekter beroende på förutsättningar och svårigheter.

Valet av intervjupersoner var centralt för vår uppsats och en förutsättning för att faktisk kunna besvara vår frågeställning. valet av intervjupersoner har gjorts utifrån de personer som satt med i arbetsgruppen för miljöanpassad upphandling på Hållbar utveckling Väst, för att vara så passande som möjligt utifrån uppsatsens ändamål. Upphandlingsansvariga valdes utifrån deras ansvarsområde samt deras relation till miljöanpassad upphandling. Miljöstrateger valdes utifrån deras kompetens och deras expertis till den miljöanpassade upphandlingen i kommunen. Detta resulterade i att vi intervjuade miljöstrategen och ansvarig upphandlare i Kungälvs kommun, miljösamordnaren i Melleruds kommun samt inköpsamordnaren för Dalshöjeds kommunalförbund.

³⁴ Halvorsen, 1992:68

³⁵ Verksamhetsplan, 2011

I intervjuerna ställdes frågor utformade för att besvara syftet i vår uppsats och vår rapport. Det gjordes även tydligt för respondenterna att både uppdraget från HUV och uppsatsen låg till grund för frågeställningen.

1.6.2 Datainsamling

Då forskning av samverkan mellan upphandlare och miljöstrateg i kommuner inte fanns tillgängligt för oss, följde vi en metodik där vi främst utgick ifrån primärdata (intervjuer) men även ifrån sekundär data (offentliga handlingar). Resultatet av samverkan mellan miljöstrategen och upphandlaren bedömdes utefter vad som framkommit under intervjuerna och om deras samverkan bidragit till en mer miljöanpassad offentlig upphandling. För att se hur samverkan kan leda till ändrade riktlinjer och mål för upphandlingen, jämförde vi utvalda policys och förfrågningsunderlag före det att ett miljöstrategiskt samarbete införts, med policy och förfrågningsunderlag efter det att en samverkan införts.³⁶ Vi tittade även på förfrågningsunderlag där respondenterna själva påpekat att det pågått ett samarbete för att få ett miljöanpassat förfrågningsunderlag. Dokumenten som använts är tillgängliga för allmänheten att granska och bör av den anledningen betraktas som tillförlitliga.³⁷ Det ska tilläggas att de dokument vi använt i vår uppsats är utvalda utifrån våra intervjuer och respondenter.

Intervjuerna utfördes genom en semi strukturerad metod, där frågorna ställdes enskilt till var och en av respondenterna. Avsikten var att de inte skulle få möjlighet att påverka varandras svar och att de obehindrat kunde beskriva sin samverkan utifrån sina roller. Frågorna ställdes på ett öppet sätt för att inte färga intervjun och för att respondenterna inte skulle svara på ett sätt som förväntades av dem. Detta gav oss svar tagna utifrån deras situation och hur den upplevs.³⁸

³⁶ ESV, 2006:8

³⁷ Bryman, 2008:521–526

³⁸ Ibid, 438

Sammanfattningsvis utfördes informationsinhämtningen via offentliga handlingar och intervjuer inom ramen för fallstudierna³⁹

1.6.3 Tillvägagångssätt

Vi kontaktade våra tilltänkta respondenter med hänvisning till vårt uppdrag på "HUV" och vår uppsats. Respondenterna kände igen vårt uppdrag men kände däremot inte till vår uppsats och vår frågeställning angående denna. De var därför inte förberedda på våra frågor gällande uppsatsen. I Mellerud var tanken att både inköps- och miljösamordnaren skulle intervjuas personligen. I detta fall fick en telefonintervju utföras med inköpsamordnaren då hon inte fanns tillgänglig för tillfället. Telefonintervjun utfördes på plats i Mellerudskommunhus i ett enskilt rum och utan miljösamordnarens närvaro. Intervjun med miljösamordnaren utfördes personligen. Efter intervjun bad vi miljösamordnaren ta fram policys och förfrågningsunderlag före och efter samverkan inlets mellan parterna.

I Kungälv kommun utfördes en personlig intervju med både upphandlaren och miljöstrategen. Den kommunala upphandlaren intervjuades enskilt på ekonomiavdelningen och miljöstrategen på kommunhuset. Upphandlaren angav att det inte finns några dokument som kan styrka att en samverkan gett effekt eftersom samarbetet precis initieras. Miljöstrategen gav oss exempel på en upphandling där hon medverkat och vi fick ta del av förfrågningsunderlaget till denna. Samtliga intervjuer spelades in med en diktafon, även intervjun med inköpsamordnaren då den utfördes genom en högtalarfunktion. Avslutningsvis transkriberades de fyra inspelade intervjumaterialen där de centrala delarna redovisas under respektive fallstudie.

³⁹ Svenning, 1996:130

2. Melleruds kommun

Mellerud kommun har cirka 3200 invånare⁴⁰ Kommunen ingår i ett nätverk av kommuner i Dalsland. Kommunerna som ingår i kommunalförbundet är Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda, Åmål och Mellerud och förbundet har sitt juridiska säte i Melleruds kommun.⁴¹ Förbundet har en gemensam inköpsamordnare med ett övergripande ansvar för de upphandlingar som sker inom förbundet ⁴². Miljökontoret är också i sin tur underordnat Dalslands kommunalförbund, men där miljösamordnaren har ansvar över Melleruds miljöstrategi.⁴³

2.1 Presentation av miljösamordnaren och inköpsamordnaren roll

Miljösamordnaren och inköpsamordnaren är båda anställda hos kommunalförbundet i Dalsland. Miljösamordnaren är placerad på Miljöenheten i Mellerud och inköpsamordnaren har sitt kontor på Dalslands kommunalförbund i Håverud. Utöver deras positioner i kommunen ingår de även i en arbetsgrupp på HUV, ett åtagande ifrån kommunledningens sida för att bidra till en ökad miljöstrategisk systematik i kommunens upphandlingar. Inköpsamordnaren menar att miljösamordnaren under en upphandling ska bidra med sin kompetens för att underlätta för inköpsamordnaren att utföra en mer miljöanpassad offentlig upphandling.

⁴⁰ Årsredovisning, Mellerud

⁴¹ dalsland.se, 2011-10-23

⁴² Intervju, Miljöstrateg mellerud

⁴³ dalsland.se, 2011-10-23

2.2 Miljösamordnaren och inköpsamordnaren beskrivning av samverkan

När en upphandling blir aktuell i kommunerna menar inköpsamordnaren att hon har ansvaret för att bjuda in miljösamordnaren och/eller andra tjänstemän och experter. Inköpsamordnaren uttrycker att hon bjuder in den kompetens som hon anser vara relevant för upphandlingens utformning. Miljösamordnaren uttrycker även att bortsett ifrån inköpsamordnaren bestämmer även miljöchefen i vilken omfattning hon ska medverka under en upphandling. Under ett år är hon begränsad att arbeta med upphandlingar i cirka hundra timmar. Miljösamordnaren menar vidare att i de upphandlingar där hon medverkat har hon varit med att utveckla och förenkla de miljökrav som skrivits i förfrågningsunderlaget.

Inköpsamordnaren uttrycker att efter varje upphandling bjuder hon in leverantören med ett intervall av fyra gånger per år, för att dels uppfölja om leverantören håller sig till de avtal som de ingått men även för att leverantören ska få möjlighet att yttra om det har varit några svårigheter med att följa kraven och om de varit otydliga. I dessa situationer kan inköpsamordnaren avgöra om miljösamordnaren kan bistå med hjälp och om det finns några frågor kring de miljökrav som är avtalat i kontraktet.

2.3 Vinster med samverkan

“Hade jag gjort det själv hade jag aldrig ställt så höga miljökrav för det hade jag inte känt att jag kunde” - Inköpsamordnaren

Inköpsamordnaren menar att miljösamordnaren sitter på kompetens som upphandlaren saknar vilket kan användas i en upphandling. Miljösamordnaren uttrycker att hon kan förtydliga och förenkla miljökraven i förfrågningsunderlaget för att leverantören ska förstå vilka krav som skall uppfyllas. Inköpsamordnaren har tidigare enbart använt Miljöstyrningsrådets rekommendationer och krav i förfrågningsunderlag som leverantörerna tidigare uppfattat som otydliga.

Det har i sin tur bidragit till att de leverantörer som förlorat upphandlingen har överklagat beslutet hos kommunen. Miljöstrategen uttrycker att påfrestningen för kommunen att handlägga överklaganden har reducerats genom ett förtydligande av miljökraven. Inköpsamordnaren menar att miljösamordnaren även kan vara med och revidera den policy som används vid upphandling. Exempel på det är livsmedelspolicy, och inköpspolicy från 2010, där miljösamordnaren varit med och reviderat och förenklat vissa punkter som vidare beskrivs under samverkans exempel.

2.4 Svårigheter med samverkan

Då miljösamordnaren har ett antal timmar under ett år för samverkan under en upphandling tilldelad av miljöchefen, upplever inköpsamordnaren att de skulle kunna träffas oftare än de gör men tycker ändå att de har en god samverkan. Miljösamordnaren menar även att det inte finns något formellt beskrivet exakt när hon ska delta under en upphandling. Inköpsamordnaren menar att detta ställer högre krav på båda aktörers engagemang och vilja att samverka. Inköpsamordnaren uttrycker ytterligare att vid själva utvärderingen av anbudsgivningen ifrån leverantörerna, har miljösamordnaren inte varit med och deltagit i den omfattning som hon önskat. Inköpsamordnaren menar att miljösamordnaren även under denna del av upphandlingsprocessen kan följa om leverantörerna verkligen följt de krav som ställts i upphandlingen. Inköpsamordnaren menar även att uppföljning är en viktig del i upphandlingar och uttrycker att miljösamordnaren skulle kunna följa upp fler produkter som avtalats än som gjorts tidigare.

2.5 Samverkans exempel

Exemplen nedan är tagna från livsmedelspolicy från år 2006 och 2010 samt förfrågningsunderlag från 2006 och 2011.

Förfrågningsunderlagen som används i upphandlingarna är utformade från livsmedelspolicy från respektive år. Förfrågningsunderlaget från 2006 är utformat utifrån varje kommuns livsmedelspolicy. Förfrågningsunderlaget från 2011 är utformat från kommunalförbundets gemensamma livsmedelspolicy från 2010. Anledningen till att kommunerna skrev en gemensamlivsmedelspolicy år 2010 berodde på att kommunerna inledde en tydligare samverkan från 2007 med ett gemensamt upphandlingsansvar. Sammanslagningen resulterade i en ny livsmedelspolicy som miljösamordnaren var med och reviderade för år 2010. Livsmedelspolicy från 2010 blev gemensam för samtliga kommuner i kommunalförbundet.

Nedan följer ett exempel från kravformuleringen från 2006 och 2010 års livsmedelspolicy.

- Policyn från 2006 hänvisar sina miljömål till den lagstiftning som finns i miljöskyddslagstiftningen dels på nationell nivå men även genom EU-direktiv. Exempel; Direktiv 1998/58/EG -skydd av animalieproduktionens djur.⁴⁴
- Policyn från 2010 hänvisar också till nationell lagstiftning och till EU-direktiv. Exempel; Miljökrav ställs på transporter av livsmedel genom att ge goda förutsättningar för alla att lämna anbud alternativt upphandla transporter för sig.⁴⁵

Nedan följer ett exempel från förfrågningsunderlagen 2006 och 2011, utformade från livsmedelspolicy och där samverkan skett mellan miljösamordnaren och inköpsamordnaren under 2011.

⁴⁴ Livsmedelspolicy, 2006-10-25

⁴⁵ Livsmedelspolicy, 2010-05-18

- Förfrågningsunderlaget från 2006 omfattar Mellerud, Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda, Säffle och Åmåls kommun. Exempel; Direktiv 1991/628/EEG -skydd av levande djur vid transport.⁴⁶
- Förfrågningsunderlaget från 2011 omfattar Mellerud, Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda, Säffle och Åmåls kommun. Exempel; Djuret ska ha transporterats max 8 timmar till slakt.⁴⁷

Förfrågningsunderlaget från 2006 hänvisar på samma sätt som livsmedelspolicyn från samma år till EU-direktiv. Dessa krav menar inköpsamordnaren finns som kriterier under MSR:s rekommendationer.

Inkomna anbud var 2011 25% fler i livsmedelsupphandlingen än från 2006 års livsmedelsupphandling. Enligt inköpsamordnaren inkom heller inga överklaganden mot upphandlingen 2011. Vilket inköpsamordnaren uttrycker gjorts under tidigare upphandlingar. Detta menar inköpsamordnaren är ett resultat av ett tydligare förfrågningsunderlag. Miljösamordnaren menar att hon genom kraven tillgodosett lokala förutsättningar i kommunen för att dels gynna näringslivet genom lokala och mindre leverantörer, men även att få bättre miljöanpassad produkter genom tydligare och bättre krav.⁴⁸

⁴⁶ Förfrågningsunderlag, 2006-12-13

⁴⁷ Förfrågningsunderlag, 2011-08-16

⁴⁸ Intervju Gip och Olsåker, 2011-11-10

3. Kungälv kommun

Kungälv kommun har ca 39 000 invånare och ingår i Göteborgsregionens kommunalförbund. Kommunen upphandlar varor och tjänster för cirka 450 miljoner kronor varje år. Upphandlade tjänster uppgår till 344 miljoner och varor 108 miljoner kronor. De flesta upphandlingarna sker inom kommunens förvaltning men en del stora upphandlingar som t.ex. livsmedelsupphandlingen upphandlas i Göteborg.⁴⁹ Under senare tid har det blivit mer fokus på miljökrav och fler ställer frågor runt produkter som upphandlas menar upphandlaren. Detta medför högre krav på upphandlingsenheten.

3.1 Presentation av miljöstrategen och upphandlarens roll

Upphandlingsenheten och miljöenheten verkar i dagsläget i två separata byggnader. Upphandlingsenheten ligger under ekonomiavdelningen och miljöenheten ligger under samhällsbyggnadsavdelningen. Miljöenheten har i dagsläget ingen tydlig upphandlingsstödjande roll då denna tjänst för tillfället lagts på is men det finns en miljöstrateg som vid tillfällen konsulterat upphandlare i kommunen. Miljöstrategen är nyligen tillsatt och har ingen del av sin tjänst tilldelad upphandlingsarbetet. De uttrycker båda att de är i inledningsfasen av sitt samverkansarbete. De är båda engagerade i arbetsgruppen för upphandling på HUV för en ökad samverkan mellan miljöstrateger och upphandlare. De uttrycker även att de ser engagemanget inom HUV som ett viktigt steg i att komma vidare i hur de ska få till ett fungerande och långvarigsamverkan mellan upphandlingsenheten och miljöenheten. Den kommunala upphandlaren beskriver sin roll som ett arbete i ständig förändring där nya krav ställs hela tiden och där hon får utforska nya områden.

⁴⁹ kungalv.se, 2011-11-22

3.2 Miljöstrategen och upphandlarens beskrivning av samverkan

I dagsläget finns det ingen formell samverkan mellan de båda aktörerna. Med det menas att det inte finns någon del av miljöstrategens tjänst som är tilldelat just upphandlingsarbetet. Det är kommunledningen som bestämmer om och hur mycket miljöstrategen tjänst skall användas i upphandlingsarbetet. Den process som ändå pågår för en ökad samverkan kommer utifrån egna initiativ från den förre anställde miljöstrategen och den nuvarande upphandlingschefen. Det arbete som sker inom arbetsgruppen för hållbar upphandling är till för att hitta formerna för samverkan. Vad som är lämpligt och hur det ska gå till är frågor som är tänkta att besvaras med hjälp av arbetsgruppen. Det ska sedan ligga till grund för vad som presenterats för kommunledning och politiker för att implementera det fortsatta arbetet. Ett önskemål från upphandlarens sida är att 10-15 % av miljöstrategens tjänst ska vara öronmärkt till att just arbeta med upphandling. Andra områden som diskuteras inom arbetsgruppen och som skall vara med i förslaget till kommunledningen är *när* miljöstrategen skall engageras i upphandlingen. Här framkommer det att det är viktigt att miljöstrategen får ett försprång till planerade upphandlingar så att de kan söka upp relevant dokumentation samt söka av marknaden. Men det är inte bara samarbete i förfrågningsunderlag och kravspecifikation som efterfrågas av upphandlingsenheten. De vill även ha en klar plan på hur uppföljningen av en miljöanpassad upphandling ska se ut och vems ansvar det i så fall skulle vara.

Miljöstrategen menar vidare att alla områden där det är relevant att ställa miljökrav bör de göra det även om kompetensen inte alltid finns hos upphandlingsenheten. Upphandlaren menar att det är orealistiskt att vara expert på alla områden. Miljöstrategen menar vidare att en bra förutsättning för ett fungerande samarbete skulle vara att aktörerna träffas i början av året och går igenom de upphandlingar som är på gång för att på sätt planera in när miljöstrategens kompetens behövs eller om MSR:s rekommendationer räcker till. Utöver det så ska arbetet följas upp i slutet av året för att utvärdera vad som faktiskt gjordes och på vilka området samarbetet kan förbättras eller utvecklas.

3.3 Vinster med samverkan

Den kommunala upphandlaren menar att upphandlingsenheten faktiskt inte sitter inne med all miljökunskap som behövs och det är också därför ett samarbete är så viktigt.

“Vi kan inte göra det själv, för vi sitter inte här med alla de miljökunskaperna som behövs”

- Upphandlingsansvarig

Vidare menar hon att samarbete mellan de båda kompetensområden är en förutsättning för att kunna efterfölja den miljöpolicy och upphandlingspolicy som upprättats i kommunen. De politiska målen går inte att klara av utan en fungerande samarbete. Samverkan är kontentan av politiskt tagna beslut menar hon.

“Om vi ska kunna komma vidare med det här med att ställa miljökrav och leva upp till den miljöpolicy och upphandlingspolicy som vi känner att vi ska göra, så måste det till ett samarbete. De politiska mål som är satta kan vi liksom inte klara av om vi inte har ett samarbete.”

- Upphandlingsansvarig

I nuläget använder upphandlingsenheten MSR:s miljökrav vid kravspecifikationerna. Upphandlaren beskriver att många kommunala upphandlare använder sig av MSR:s miljökrav utan att riktigt förstå dem. Detta menar hon är att göra det lätt för sig och att det inte är lämpligt att kräva något som de själva inte begriper. Här uppkommer därför mycket arbete med att sätta sig in i frågor som rör området, detta kan vara kemikalier eller cancerogena ämnen. I flera fall behövs ett förtydligande från Miljöstyrningsrådet men i regel uteblir ett sådant och frågan “bollas” tillbaka till upphandlingsenheten. Här efterfrågas miljöstrategens kompetens som ett “bollplank” gällande t.ex. bedömning av vilka certifikat som är likvärdiga och annan praktisk handledning.

Upphandlaren menar att det är viktigt med relevanta miljökrav i en upphandling. Med det menas att miljökraven måste vara ställda så att det finns leverantörer som kan åta sig arbetet och att anbud kommer in. Här har hon tagit hjälp av de miljökrav som finns utarbetade av MSR. Upphandlaren beskriver att MSR:s miljökriterier inte alltid är ställda utifrån kommunens förutsättningar och att den produkt eller tjänst som borde efterfrågas efter MSR:s mått inte finns att få. Detta tas upp i ett exempel om upphandlade vitvaror där upphandlingsenheten hänvisades till att handla varor från Finland av MSR. Detta är ett område där miljöstrategen skulle kunna vara behjälplig i relevant kravspecifikation samt se över vilka alternativ som finns menar upphandlaren. Hon menar vidare att miljöstrategen kan hjälpa till med att få miljökraven att anpassas efter den lokala marknaden. Miljöstrategen belyser att det ibland kan finnas en rädsla för att just ställa för höga krav på leverantören.

3.4 Svårigheter med samverkan

Upphandlaren menar att den största svårigheten med samverkan är att det inte finns de personella resurserna för att bedriva ett fungerande samarbete i nuläget. Upphandlingsarbete har ingått i den tidigare miljöstrategens tjänst men det finns inte beskrivet hur mycket och på vilket sätt. Den nuvarande miljöstrategen har ingen del av sin tjänst tilldelad till upphandlingsarbetet. Upphandlaren beskriver hur hon och den tidigare anställde miljöstrategen hade ett närmare samarbete och att samarbetet mellan de båda aktörerna avstannat nu när den tjänsten inte längre finns. Upphandlaren och den tidigare anställde miljöstrategen planerade att förankra sin samverkan vid kommunledningen för att få bättre förutsättningar för sitt gemensamma arbete. Även uppföljning beskrivs av upphandlaren som viktig och som ett avtal som ska hållas levande i fyra år och förbättras under tiden. Upphandlaren uttrycker även här att det saknas resurser till att följa upp avtal även om det görs insatser från upphandlingsenhetens sida att följa upp avtal. Hon menar att det också är en fråga om hur mycket som ska följas upp och hur långt man skall gå, viss uppföljning beskrivs som lättare och annan betydligt svårare. Överlag beskrivs krav som något som måste följas upp annars förkommer de vara ganska verkningslösa.

Ett annat problem som upphandlaren lyfter fram är att miljöpolitiska ambitioner angående upphandling inte alltid kan förverkligas på grund av sparkrav. Här lyfts ett exempel fram där det beslutats om att fair-trade kaffe skall köpas in men där man märker att pengar inte finns. En annan kommun var tvungen att ta bort den ekologiska mjölken eftersom de hade så hårda sparbetning berättar upphandlaren. Här kan miljöstrategen användas till att förtydliga den långsiktiga vinsten med att köpa in ekologiska varor menar upphandlaren. Samtidigt så är detta problematiskt utifrån att man inte alltid kan köpa in det mest miljövänliga. Miljöstrategen menar att det är viktigt att förtydliga effekterna av samverkan i miljöbokslutet som används i kommunen och som kommer ut i samband med årsredovisningen.

3.5 Samverkans exempel

Samverkans exempel som uttrycks från upphandlaren sida är en upphandling av möbler och kläder där upphandlaren på eget initiativ konsulterade den förre miljöstrategen angående det förfrågningsunderlag som upprättats. Upphandlingsenheten ville då ha hjälp med att se över miljömärkningen och vad miljöstrategen ansåg om underlaget. Miljöstrategen kunde genom sin kompetens förklara för upphandlaren vad miljömärkningen innebar.

Miljöstrategen beskriver ett mer ingående exempel när det skulle göras nya upphandlingar av arbetsmaskiner. Det kom då in en förfrågan till miljöenheten om att arbeta med förfrågningsunderlaget då upphandlingsenheten var väldigt angelägen om att "rätt" fordon valdes. Här handlade det om att knyta ihop krav utifrån MSR som kändes rimliga och väl anpassade utifrån uppdraget menar miljöstrategen. Här undersökte de även vilka kravspecifikationer som användes i större kommuner som även kunde användas i Kungälv. I detta exempel bidrog miljöstrategen med sin kompetens genom att ta reda på vilka upphandlingar som fanns tidigare i andra kommuner och vilka krav som var relevanta att använda från MSR. Detta fördes vidare till de som var ansvariga för upphandlingen.

Följande text är hämtad från förfrågningsunderlaget till ovan nämnd upphandling för att visa hur framtagna krav ser ut i underlaget där samverkan mellan miljöstrateg och upphandlare skett.⁵⁰

- Förfrågningsunderlaget från 2010 omfattar Kungälv kommun. Exempel; För samtliga dieseldrivna maskiner och fordon som används vid arbetet skall Miljöklass 1 diesel användas. I samband med maskin och fordonsinvesteringar skall miljökraven enligt "Euro 2" motsvarande för närvarande svenska "MK2" uppfyllas.

Utöver detta ställs också krav på att leverantören skall lämna in en miljöplan som är anpassad till projektet och att leverantören inte får anlita underentreprenörer av väsentlig betydelse utan beställarens godkännande.⁵¹ Det beskrivna miljökravet är hämtat från den del av miljöplanen som beskriver miljökraven för dieselmotordrivna arbetsmaskiner.⁵²

⁵⁰ Intervju Höglund och Lindh, 2011-11-11

⁵¹ Förfrågningsunderlag, 2011-08-16

⁵² Miljöplan, 2011-02-18

4. Analys

Analysen är uppdelad i sju områden relevanta för fallstudierna och referensramen. Här redovisas referensramen i relation till vad som framkommit under fallstudierna på ett jämförande tillvägagångssätt.

4.1 Gemensam utgångspunkt

Initiativet av att delta i Hållbar Utveckling Västs arbetsgrupp för miljöanpassad upphandling är ett sätt för de båda rollerna att närma sig varandra och för att få en metodik att följa i sin samverkan. Detta bekräftar samtliga respondenter. De menar att arbetsgruppen är en förutsättning för att olika verksamheter och yrkesgrupper ska kunna samordna sina insatser för att uppnå bästa resultat. Detta hänger ihop med samverkansbegreppets förklaring att en fullgod samverkan förutsätter att de olika aktörerna har samma utgångspunkt, referensram och metod. Inledande diskussioner om gemensamma mål och riktlinjer som beskrivs som en förutsättning i vår referensram utarbetas i arbetsgruppen för upphandling på HUV. Metodiken som utarbetas är tänkt att ligga till grund för det fortsatta arbetet för de upphandlare och miljöstrateger som ingår i arbetsgruppen. Detta är också ett sätt att delge aktörerna gemensam kunskap om de olika arbetsområdena. Gemensam kunskap är också en förutsättning för att miljöstrategen ska veta om vilka upphandlingar där deras kompetens kan bidra till en mer miljöanpassad upphandling.

4.2 Efterfrågad kompetens

I båda fallstudierna bekräftades det av de upphandlingsansvariga att miljöstrategerna besitter kompetens som de saknar och att deras kompetens underlättar arbetet med att utföra en mer miljöanpassad offentlig upphandling. Detta är en viktig förutsättning för att en samverkan faktiskt behövs och efterfrågas utifrån upphandlingsarbetet.

Det här bekräftar att samverkan är eftersträvansvärt för våra parter inom kommunen och att det bidrar till att skapa ett helhetsperspektiv och ett bra resultat på lång sikt. Även miljöstrategerna menar att deras kompetens kan vara till stor hjälp i upphandlingsarbetet. I våra fallstudier så lyfts miljöstrategens roll som bollplank till upphandlaren fram. Inköpssamordnaren i Dalsland menar att miljösamordnaren kan rådfrågas när avtal skall följas upp i form av att de går igenom om de krav som ställts i upphandlingen efterföljs eller om de upplevts som krångliga att följa av leverantören. Miljösamordnaren har dessutom varit med vid revidering av livsmedelspolicy för 2010 och förtydligat de krav som tidigare ansågs otydliga. Denna revidering kommer enligt miljösamordnaren på sikt ge en hållbar och miljöanpassad utveckling för kommunen. Vi kan dessutom genom jämförelse av 2006 och 2010 års miljöpolicy bekräfta att kraven har blivit tydligare under 2010.

I Kungälv menar upphandlaren att man efterfrågar miljöstrategens roll som bollplank när man ska förtydliga och förstå kravspecifikationer som utgår ifrån miljöstyrningsrådet men också i arbetet med att bedöma om certifikat är likvärdiga de som beskrivs av miljöstyrningsrådet. På detta sätt får miljöstrategen en möjlighet att påverka de inköp och beslut som tas av upphandlingsenheten och bidrar därför till att förståelsen för besluten ökar. Inköpens legitimitet kan därför stärkas, både mot dem som arbetar med miljöfrågor i kommunen men också mot kommunens brukare och invånare.

Samverkans att "verka tillsammans" är en definition som knyter an till vårt område då det går i linje med att anpassa två uppdrag till varandra. Förekomsten av att anpassa två uppdrag till varandra är tydligare i Melleruds upphandlingsarbete än i Kungälv. I Mellerud avsätts 100 timmar varje år till att bistå inköpssamordnaren med miljöanpassade upphandlingar. Här har de även en tydligare koordination av hur man arbetar under ett år med upphandlingarna. Ett ytterligare samverkansområde som kommunen efterfrågar är uppföljningen av en upphandling. Uppföljningen ses som ett sätt för upphandlande enhet att säkerställa de krav som ställts på anbudstagaren efterföljs, men som inköpssamordnaren skulle vilja att miljösamordnaren gjorde i större omfattning i Mellerud.

Samverkans definition att "gemensamt handla för ett visst syfte" beskriver hur våra respondenter gemensamt vill handla med uppföljning av upphandlingen där miljöstrategen bidrar med sin kompetens.

4.3 Förtydligande

Enligt Gullberg kan samverkan ses som en fördel för aktörerna att själva utifrån lokala förutsättningar avgöra hur verksamhetens uppgifter ska lösas. Vad som beskrivs i båda våra fall men allra tydligast i Kungälv är användandet av MSR:s kravspecifikationer i förfrågningsunderlagen. Kravspecifikationen går att kopiera för att få miljöanpassade kriterier i förfrågningsunderlaget. Genom att kopiera kan upphandlande enhet förbise de lokala förutsättningarna på marknaden. I Mellerud används miljösamordnaren aktivt för att förtydliga de MSR:s kriterier som i annat fall varit otydliga. Inköpssamordnaren uttrycker att tydligare miljöanpassade kriterier bidragit till att anbudsgivare förstått vad det är för miljökrav som upphandlande enhet ställer, vilket minimerat missförstånd från anbudsgivarens sida. Vinsten med samverkan har blivit att den upphandlande enheten ställt högre miljökrav än tidigare, och tydligare miljökrav för anbudsgivaren att förstå vad den upphandlande enheten efterfrågar. Samverkan har dessutom utifrån livsmedelsupphandlingen 2011 gynnat det lokala näringslivet i kommunen vilket enligt miljösamordnaren varit en medveten handling utifrån kravformuleringen i förfrågningsunderlaget. Att enbart använda MSR:s kravkriterier kan vara otillräckligt för att nå en upphandling med verklig effekt på miljön. MSR:s kravkriterier kan istället användas som underlag för miljöstrategen att utveckla och förtydliga för att tillgodose miljön och de lokala förutsättningarna i kommunen.

4.4 Verksamhetsutveckling

Inköpsansvariga i våra fallstudier uttrycker att en samverkan behövs utifrån ett verksamhetsutvecklande perspektiv. Tydligare förfrågningsunderlag och upphandlingspolicy är exempel på hur en sådan verksamhetsutveckling kan se ut. Genom sin samverkan har gemensamma normer bildats för hur det framtida arbetet ska se ut. I detta arbete har det också framkommit hur viktigt det är med ett gott förtroende mellan de båda aktörerna. Ett gott förtroende ger en bättre samverkan som i sin tur ökar viljan hos de båda aktörerna att bidra till förbättringar. Detta har att göra med Lyckes studie där samverkan antas ha en stor betydelse för viljan att bidra till förbättringar. Om miljöstrategen bjuds in till att arbeta med upphandlingsfrågor så antas det utifrån fallstudierna bidra till förbättringar och aktivare utbyte av kunskap och kompetens. Detta kan utifrån samverkansbegreppet även ge fler aktiva medarbetare i kommunerna. Det har också visat sig utifrån våra fallstudier att om aktörerna har ett förtroende för varandra och en vilja att utveckla sitt samarbete så kan de också bättre påverka politiker och kommunledning om att deras samarbete är värd att satsa på. Detta kan utvisa sig i att fler timmar tilldelas upphandling i miljöstrategens tjänstebeskrivning.

4.5 Förutsättningar

Inköpsamordnaren i Dalsland menar att miljösamordnaren under en upphandling ska bidra med sin kompetens för att underlätta för inköpsamordnaren att utföra en mer miljöanpassad offentlig upphandling. Inköpsamordnaren menar också att det är hon som har ansvaret för att involvera miljösamordnaren i upphandlingsarbetet. På samma sätt beskrivs situationen i Kungälv, det är upphandlaren som initierar en samverkan rörande en upphandling. Att ha en gemensam utgångspunkt är därför beroende på hur upphandlaren väljer att arbeta. Detta kan ses som en kritik av deras samverkansarbete eftersom miljöstrategen får mindre möjlighet att påverka arbetet.

I Kungälv är en framtida samverkan mellan de båda rollerna beroende på vad som beslutats angående hur mycket av en miljöstrategens tjänst som ska tillägnas upphandlingsarbetet. En långtgående samverkan är därför beroende av vad som beslutats om arbetets omfattning. Även om personligt engagemang och förtroende ses som viktigt för en samverkan så kan arbetet inte vara allt för beroende på personliga relationer. Om upphandlaren eller miljöstrategen försvinner från sin tjänst och någon annan blir tillsatt, ska ändå en samverkan mellan aktörerna fortgå.

Olika verklighetsuppfattningar, organisationsolikheter och uppdrag kan påverka samarbetet i en negativ inriktning. Upphandlaren kan ibland bortse från miljöanpassningar på grund av sparbeting eller för att hålla prisnivån så låg som möjligt. Det är viktigt att aktörerna vet om skillnaderna mellan sina roller och begränsningarna i sin samverkan. Upphandlaren i Kungälv menar att de i nuläget inte alltid kan välja det alternativ som är mest miljövänligt då det ofta är det alternativ som har ett högre pris. Miljöstrategen kan inte heller involveras i alla upphandlingar där miljöanpassning är aktuell. Otillräckliga resurser eller politiska beslut kan vara en orsak till att samverkan inte implementerats i tillräcklig omfattning. Det är också därför det är viktigt att aktörerna hanterar skillnaderna dem emellan.

Upphandlingsarbetet beskrivs utifrån våra intervjuer som ett mångsidigt arbete där mycket måste vägas in och där den anbudsgivaren med lägst pris oftast vinner upphandlingen. Uppdragen för de båda rollerna är olika och arbetsätten kan vara svåra att kombinera. I våra fallstudier framkommer det att engagemang och dialog mellan parterna har en stor inverkan på hur samarbetet ser ut. Inköpsamordnaren i Dalsland menar att dialog och ett gott engagemang ifrån båda parter har varit avgörande för att samverkan ska ge något resultat för att miljöanpassa upphandlingen. Detta bekräftas även i Kungälvs fall där den förra anställde miljöstrategen och den nuvarande upphandlaren hade en tydligare dialog och att det hade en inverkan på hur mycket miljöstrategen involverats. De upphandlingsansvariga avgör när och hur en miljöstrateg ska involveras i en upphandling. Därför är samarbetet beroende på hur engagemanget ser ut från upphandlarens sida.

I våra fallstudier nämns också detta i form av att miljösamordnaren i Mellerud menar att inköpsamordnarens engagemang faktiskt varit avgörande. I Kungälv belyses detta genom att upphandlaren talar om uppdrag där hon ställt frågor till miljöstrategen om vilka krav som är lämpliga eller vilka certifikat som är likvärdiga. Detta hör ihop med att aktörerna själva kan utforma och påverka sitt samarbete och att målen kan följas på olika sätt beroende på hur aktörerna väljer att samverka.

4.6 Samlokalisering och närhet

Jacobsson menar att en samlokalisering och närhet mellan parterna är förutsättningar för samverkan. Den samverkan som sker i arbetsgruppen för offentlig upphandling på HUV är ett sätt att samlokalisera kompetensområden för att utveckla metoder för fortsatt samverkan. Miljöstrategen i Kungälv ser även fördelarna med att verka i samma byggnad och ser det som en förutsättning för en god samverkan. I Mellerud och Kungälv verkar alla aktörer för tillfället i separata byggnader. Miljösamordnaren i Mellerud menar dock att avståndet dem emellan inte ses som ett problem vilket däremot miljöstrategen i Kungälv gör. Viktigt att poängtera är att samverkan mellan miljöstrategen och upphandlaren i Kungälv inte skett i någon större omfattning. Medan aktörerna i Mellerud haft denna samverkan sedan år 2007. Att miljösamordnaren i Mellerud inte ser avståndet och lokaliseringen som ett problem kan förklaras i att de haft en längre tid för samverkan och funnit en metod för samverkan som både miljösamordnaren/inköpsamordnaren bekräftar. Inköpsamordnaren menar dock att deras metod för samverkan eventuellt skulle kunna bli mer omfattande och ställer sig öppen för förslag om ökad samverkan. Dock i vilken omfattning och på vilket sätt framgår inte. En samlokalisering och närhet följs av lokala förutsättningar. Dessutom ser miljöstrategen/miljösamordnaren inte sina roller att ständigt samverka med upphandlaren/inköpsamordnaren utan har andra viktiga områden förutom att miljöanpassa upphandlingar. Detta kan förklaras som att samverkan förutsätter en närhet vid de tillfällen som aktörerna anser sig behöva samverka snarare än att ständigt vara samlokaliserade och i närheten av varandra.

4.7 Konkurrensutsättning

Konkurrensutsättningen är det verktyg som en upphandlande enhet använder för att få ett uppdrag utfört som medborgaren efterfrågar till ett så lågt pris som möjligt. Nilsson menar att enheten dessutom ska ta hänsyn till att gynna näringslivet som helhet genom att formulera ett förfrågningsunderlag som lockar många företag av olika storlek. Ett förtydligande av de kriterier som ligger som grund för avtalet är av betydelse. I samverkans exemplet från förfrågningsunderlaget från 2006 och 2011 i Mellerud kommun, ser vi att utformningen av kriterierna skiljer sig åt. Där samverkan skett mellan miljösamordnaren och inköpsamordnaren från 2011 var det 25 % fler budgivare än under 2006 (där samverkan inte skett). Då fler anbud inkommit under 2011 har det skapat ett större underlag för den upphandlande enheten för att skapa förutsättningar för en bättre prissättning. Inköpsamordnaren bekräftar att det under förfrågningsunderlag från 2006 funnits intentioner att miljöanpassa upphandlingen (genom användandet av MSR:s kravkriterier) men att samverkan inte funnits mellan aktörerna. I förfrågningsunderlaget från 2011 hade de dock en samverkan, där miljösamordnaren förtydligat MSR:s kravkriterier för att tillgodose de lokala förutsättningarna i kommunen. Att det finns en tydlig relation mellan samverkan och fler anbud är inte helt säkert, men fallet visar dock på 25 % fler anbud än tidigare. Bortsett från ett ökat antal anbud inkom inga överklaganden mot 2011 års upphandling. Detta kan ses som ett resultat av att ingen av anbudsgivarna kände sig missgynnade då de inte överklagade upphandlingsbeslutet. Inköpsamordnaren uttryckte att detta var ovanligt och att det var en effekt av ett tydligare formulerat förfrågningsunderlag. Överklagande kan ses som ett pris som medborgare betalar via skattemedel, eftersom kommunen måste använda sina resurser till att föra en överklagandeprocess. Då inga överklaganden kom in, kan skattemedlen nu i stället användas på annat håll inom kommunen än att finansiera en överklagandeprocess.

I Kungälv kommun ser upphandlaren att sparkrav vid upphandling gör det svårt för upphandlaren att välja det alternativ som är bäst för miljön. Hon menar att en mer miljöanpassad upphandling har en relation med ett högre pris.

Här kan miljöstrategen användas för att påvisa långsiktiga vinster av miljöanpassade upphandlingar i kommunen. I båda fallstudierna finns det från upphandlingsenheterna en bild av att samverka med miljöenheten (utöver hårdare miljökrav) kan bidra till en mer långsiktig vinst för kommunen. Då denna insikt finns hos upphandlande enhet resulterar det enligt Nilsson till en balans mellan att ställa miljökrav på upphandlingen och få in det antal anbud som säkerställer en fungerande konkurrensutsättning. Det vill säga att samverka mellan miljöenhetens strategi för ökade miljökrav och upphandlade enhets strategi med att få in fler anbud, balanseras för att nå en miljöanpassad offentlig upphandling under konkurrens.

5. Slutsatser

I detta kapitel besvaras uppsatsens fråga utifrån analysen. Utifrån detta ska olika sätt på hur en samverka mellan aktörerna kan bidra till en miljöanpassad upphandling tas fram.

Varför kan samverka mellan kommunala upphandlare och miljöstrateger bidra till en mer miljöanpassad offentlig upphandling?

Kommunala upphandlare kan med hjälp av analysen ses som en yrkesroll där man behöver väga upp två behov. Dels att skapa goda förutsättningar för en konkurrensutsättning av kommunens uppdrag men också för att uppfylla de krav som ställs utifrån upphandlingsområdet. Att ställa tydliga och användbara miljökrav i förfrågningsunderlaget är något som blir allt mer viktigare. En fungerande samverka mellan kommunala upphandlare och miljöstrateger kan utifrån analysen bidra till att miljöanpassa upphandlingar samtidigt som hänsyn tas för att tillräckligt många anbud inkommer. Samverka mellan aktörerna kan också bidra till att upphandlingen på andra sätt blir mindre miljöpåverkande.

Den kompetens som miljöstrateger besitter är utifrån analysen användbar i upphandlingsarbetet. Upphandlaren sitter inte själv på all den kunskap som krävs inom miljöområdet. Miljöstyrningsrådets krav går att använda men miljöstrategen kan förtydliga kraven för upphandlaren så att de blir mer användbara i förfrågningsunderlaget. Genom en samverkan kan de anpassa de miljökrav som ställs centralt av Miljöstyrningsrådet till de lokala förutsättningarna. Miljökrav kan också ställas så att det lokala näringslivet gynnas genom kravspecifikationen. Samverkan har i vår studerade livsmedelsupphandling gett resultat i form av fler budgivare och färre överklaganden.

Miljöstrategen kan också fungera som ett "bollplank" till upphandlaren när det gäller frågor kring miljökrav, certifiering och uppföljning. Miljö- och Upphandlingspolicys används som grund i upprättandet av förfrågningsunderlag, dessa kan ses över och utvecklas i samverkan med en miljöstrateg. Detta kan då leda till en långsiktighet och helhetsutveckling i upphandlingsarbetet eftersom policy används som underlag till upphandlingar för en längre period.

Det krävs en del förutsättningar för att en samverkan ska fungera och bidra till en bättre miljöanpassad upphandling. Förutsättningarna för en fungerande samverkan tas fram genom vad som framkommit i analysen. Till att börja med måste det finnas en vilja av att samverka för att miljöanpassa upphandlingen. Analysen har visat att personligt engagemang från våra aktörer spelar stor roll i hur välfungerande samverkan mellan dem blir. När aktörerna är engagerade i sitt samverkansarbete och har förtroende för varandra kan också upphandlingsarbetet utvecklas och de kan tillsammans påverka beslutsfattare och leverantörer. Att följa en arbetsmetod med gemensamma referensramar underlättar samverkan mellan aktörerna. I nuläget är det den kommunala upphandlaren som bestämmer när och hur miljöstrategen ska involveras i upphandlingsarbetet. Detta tolkas utifrån analysen som att det råder en ojämnavikt i förhållandet dem emellan. Kunskap om vilka upphandlingar som sker i kommunen där miljöanpassning kan behövas gör också att miljöstrategen kan planera sitt arbete och vara förberedd på de upphandlingar som sker under året och där deras kompetens efterfrågas. Det här är ett område som behöver utvecklas i våra fallstudier.

Mer kunskap behöver delges till miljöstrategen så att de också kan påverka när de ska samverka i en upphandling. Det behövs också ett fastställande av hur mycket av miljöstrategens tjänst som ska ägnas åt upphandlingsarbetet annars kan samverkan bli allt för beroende av personliga relationer.

Resultatet av samverkan kring den miljöanpassade upphandlingen kan också påverkas av sparkrav i kommunerna. Detta kan göra att man inte kan använda sig av den kravspecifikation som man utvecklar tillsammans eftersom den leder till högre priser. Aktörerna bör vara medvetna om dessa skillnader för att ha förståelse för varandras arbetsituation. Här kan ett alternativ vara att tillsammans försöka påverka politiker att tänka mer långsiktigt gällande sparkrav.

Slutsatsen är att samverkan mellan kommunala upphandlare och miljöstrateger bidrar till mer miljöanpassad offentlig upphandling, därför att miljöstrategen har kompetens som upphandlaren saknar. Förutsättningen för en fungerande samverkan är tydliga former för hur miljöstrategen ska användas i upphandlingsarbetet.

5.1 Förslag till fortsatta studier

Uppsatsen har fokuserat på samverkan mellan miljöstrategen och upphandlaren i två kommuner. Eftersom upphandlaren inte kan besitta all expertkunskap själv så vore det intressant att undersöka hur en samverkan med andra expertområden kan utveckla upphandlingsarbetet. Vidare har det framkommit i uppsatsen att Miljöstyrningsrådets kravkriterier inte alltid kan anpassas till de lokala förutsättningarna. Varför det vore intressant att undersöka om MSR kan utveckla detta område och utöka sin stödjande funktion.

Referenser

Litteraturreferenser

Bryman, Alan (2008)

Social Research Methods. Oxford University Press

Friberg, Staffan (2011)

Samverkan och Normativ utveckling. Lund, Media-Tryck

Halvordsen, Knud (1992)

Samhällsvetenskaplig metod. Lund, Studentlitteratur

Jacobsson, Mattias (2011)

Samordningens dynamik. Umeå, Arkitektkopia

Löfström, Mikael (2010)

Samverkan och gränser. Intellecta Infolog

Merriam, Sharan B (1994)

Fallstudien som forskningsmetod. Lund, Studentlitteratur

Nilsson, Jan-Eric mf.l (2005)

Den svåra beställarrollen. Mölnlycke, Elanders Infologistics Väst AB

Svenning, Conny (2000)

Metodboken. Eslöv, Lorentz förlag

Offentliga handlingar

Ekonomistyrningsverket (2006:8)

Effektutvärdering Att välja upplägg

Konkurrensverket (2011)

Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling. red. Kerstin Riese

Konkurrensverket (2011)

Upphandlingsreglerna -en introduktion. red. Kerstin Riese

Kungälv kommun (2010)

Årsredovisning

Livsmedelspolicy (2006-10-25)

Mellerud kommun

Verskamhetsplan (2011)

Hållbar utveckling väst

Livsmedelspolicy (2010-05-18)

Dalslandskommunerna och Säffle kommun

Mellerud kommun (2010)

Årsredovisning

Miljöplan vid entreprenadarbeten (2011-02-18)

Kungälvkommun

Regeringens skrivelse (2006/07:54)

Miljöanpassad offentlig upphandling. Miljödepartementet

Upphandlingsdokument

Förfrågningsunderlag (2006-12-13)

Livsmedelsupphandling: Mellerud, Bengtsfors, Dals-ED, Färgelanda, Säffle och Åmål kommun

Förfrågningsunderlag (2011-08-16)

Livsmedelsupphandling: Mellerud, Bengtsfors, Dals-ED, Färgelanda, Säffle och Åmål kommun

Förfrågningsunderlag (2010-08-16)

Entreprenadupphandling: Kungälv kommun

Lagar

SFS (2007:1091)

Lag om offentlig upphandling

SFS (2007:1092)

Lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

SFS (1991:900)

Kommunal lag

Internetreferenser

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/com_2008_400.pdf,

datum 2011-10-23

<http://www.ivl.se/download/18.7df4c4e812d2da6a416800071819/B1616.pdf>,

datum 2011-11-02

<http://www.malmo.se/Foretagare/Offentlig-upphandling/Upphandlingspolicy.html>,

datum 2011-11-04

<http://www.dalsland.se/page/21865/dalslandskommunernaskommunalforbund.htm>,

datum 2011-11-01

<http://www.dalsland.se/page/28031/merinformationommiljoledningidalsland.htm>

datum 2011-11-01

<http://hallbarutvecklingvast.se/natverk/kommunnatverket-for-hallbar-utveckling>,

datum 2011-10-11

<http://www.miljo.dalsland.se>,

datum 2011-12-18

Intervjureferenser

Gip, Katarina inköpsamordnare i Dalslandskommunernas kommunalförbund, intervjuad av Simon Cederholm och Christian Fogelberg, bandad 2011-11-10

Höglund, Lisbeth upphandlare i Kungälv kommun, intervjuad av Simon Cederholm och Christian Fogelberg, bandad 2011-11-11

Lindh, Karolin miljöstrateg i Kungälv kommun, intervjuad av Simon Cederholm och Christian Fogelberg, bandad 2011-11-11

Olsåker, Renée miljösamordnare i Mellerud kommun, intervjuad av Simon Cederholm och Christian Fogelberg, bandad 2011-11-10