

Kandidatuppsats i Offentlig Förvaltning, HT 2014

Förvaltningshögskolan

Göteborgs Universitet

## **Miljökrav – Varför inte?**

**- En fallstudie om miljökrav inom ramen för offentlig  
upphandling**



Anna Ersbacken och Malin Jansson

Handledare: Osvaldo Salas

Januari 2015

## **Sammanfattning**

Offentlig upphandling är reglerad i lagen om offentlig upphandling (LOU) och i Sverige uppgår summan av all upphandling varje år till cirka 500 miljarder kronor. Det är Sveriges skattepengar som finansierar upphandlingen och därför är det viktigt att pengarna används på ett så optimalt sätt som möjligt. Eftersom det upphandlas stora mängder varor och tjänster varje år, har upphandling en betydande effekt på miljön. EU har tydliga direktiv som uppmanar upphandlare att tillämpa miljökrav inom offentlig upphandling men direktiven är inte reglerad i lag och upphandlare får därmed själva anpassa miljökrav inom deras verksamhet. Det är då viktigt för offentliga myndigheter att ha i åtanke den påverkan som upphandling har och hur man bör upphandla för att främja miljömål. Upphandling kan i dessa fall användas som styrmedel för nationella och interna mål samt att främja ett ökat miljötänk och en hållbar utveckling. I praktiken kan det dock uppstå hinder som gör det svårt att tillämpa miljökrav inom offentlig upphandling.

Syftet med denna uppsats är att belysa vilka faktorer som hindrar upphandlare att ställa miljökrav, är budgeten den främsta komponenten eller finns det andra mer betydliga faktorer. Genom tidigare forskning och intervjuer med upphandlare ifrån Lerum och Härrydas kommun har vi analyserat processen för att applicera miljökrav inom ramen för offentlig upphandling och analyserat faktorerna som påverkar dem.

Nyckelord: Offentlig upphandling, Miljökrav, Styrning via upphandling, EU direktiv

## **Abstract**

Public procurement in Sweden is regulated within the public procurement act and the aim is to ensure that public authorities use the Swedish public funds to finance the public purchases as well as possible. The regulations are at the same time set out as an aim to give suppliers the opportunity to be able to compete on equal terms. Public authorities procure for an estimated amount of around SEK 500 billion every year. Due to the large amount of procurement each year, it has a significant effect on the environment. It is therefore essential to have in mind how to use procurement as a tool to achieve environmental goals by requesting demands on the suppliers to provide sustainable products.

EU has set directives to encourage public procurement to demand sustainable alternatives. However it is not regulated in law and it is up to each public authority to apply it themselves within their administration. There are several obstacles in the way in order to achieve sustainable procurement, mainly that sustainable products may have a higher price which authorities may not afford. The aim with this essay is to enlighten the obstacles purchasers may have when they purchase sustainable goods. Is it mainly a financial matter or are there some more significant factors? In order to achieve this we have analysed the process of applying sustainable demands in the context of public procurement and our approach was to study previous research together with interviews we made with purchasers from Lerum and Hårryda municipality.

## **Innehållsförteckning**

<u>SAMMANFATTNING</u>	<u>2</u>
<u>ABSTRACT</u>	<u>3</u>
<u>1. INLEDNING</u>	<u>6</u>
<b>1.1 INTRODUKTION</b>	<b>6</b>
<b>1.2 SYFTE</b>	<b>8</b>
<b>1.3 FRÅGESTÄLLNING</b>	<b>8</b>
<b>1.4 DISPOSITION</b>	<b>8</b>
<u>2. METOD</u>	<u>9</u>
<b>2.1 DESIGN</b>	<b>9</b>
<b>2.2 VAL AV FALL</b>	<b>9</b>
<b>2.3 INTERVJU</b>	<b>10</b>
<b>2.4 MATERIAL</b>	<b>11</b>
<u>3. TIDIGARE FORSKNING</u>	<u>11</u>
<u>4. TEORETISK REFERENSRAM</u>	<u>15</u>
<b>4.1 NYINSTITUTIONALISM</b>	<b>15</b>
<b>4.2 OMVÄRLDSPÅVERKAN</b>	<b>17</b>
<b>4.3 STYRNING VIA STRATEGIER</b>	<b>19</b>
<u>5. BAKGRUND OCH LAGSTIFTNING</u>	<u>19</u>
<b>5.1 UPPHANDLING - REGLERAD I LAG OCH EU-DIREKTIV</b>	<b>20</b>
<b>5.2 KORT OM UPPHANDLING</b>	<b>20</b>
<u>6. MILJÖVÄNLIG UPPHANDLING</u>	<u>21</u>
<b>6.1 KONKURRENSVERKET</b>	<b>22</b>

<u>7. FALLSTUDIE AV LERUM OCH HÄRRYDA KOMMUN</u>	<u>23</u>
<b>7.1 LERUMS KOMMUN</b>	<b>23</b>
<b>7.1.1 UPPHANDLINGSPOLICY</b>	<b>23</b>
<b>7.1.2 MILJÖPOLICY</b>	<b>24</b>
<b>7.1.3 MILJÖVÄNLIG UPPHANDLING</b>	<b>25</b>
<b>7.1.4 VISION OCH MILJÖMÅL</b>	<b>27</b>
<b>7.1.5 POLITISK STYRNING</b>	<b>28</b>
<b>7.2 HÄRRYDA KOMMUN</b>	<b>29</b>
<b>7.2.1 UPPHANDLINGSPOLICY</b>	<b>29</b>
<b>7.2.2 MILJÖPOLICY</b>	<b>30</b>
<b>7.2.3 MILJÖVÄNLIG UPPHANDLING</b>	<b>31</b>
<b>7.2.4 VISION OCH MILJÖMÅL</b>	<b>33</b>
<b>7.2.5 POLITISK STYRNING</b>	<b>33</b>
<u>8. ANALYS</u>	<u>35</u>
<b>8.1 INTRODUKTION</b>	<b>34</b>
<b>8.2 MILJÖVÄNLIG UPPHANDLING</b>	<b>35</b>
<b>8.3 POLITISK STYRNING</b>	<b>38</b>
<u>9. SLUTSATS</u>	<u>39</u>
<b>9.1 FÖRSLAG TILL FRAMTIDA FORSKNING</b>	<b>41</b>
<u>KÄLLFÖRTECKNING</u>	<u>42</u>
<u>BILAGA 1</u>	<u>47</u>

# 1. Inledning

## 1.1 Introduktion

Offentlig upphandling är en process för inköp som görs av den offentliga sektorn och värdet av varor och tjänster som upphandlas i Sverige beräknas uppgå till 450-535 miljarder kronor per år.<sup>1</sup> Offentlig upphandling är reglerat i lag och styrs även av EU-direktiv. Syftet med lagen om offentlig upphandling, LOU, är att se till att upphandlande myndigheter på bästa sätt använder de offentliga medel som finansierar offentliga inköp. Det öppnar upp för konkurrens på den aktuella marknaden och på så vis får den upphandlande enheten möjlighet till göra den bästa affären. LOU bygger till största delen på EU direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling. EU-direktiven utgör en betydelsefull del i arbetet med att realisera den inre marknaden och på så vis kunna främja den fria rörligheten för varor och tjänster inom EU.<sup>2</sup>

Offentlig upphandling kan användas som styrmedel för att uppmärksamma vissa områden. Ett exempel är att använda upphandling som ett styrmedel för att främja ett ökat miljötank och en hållbar utveckling. Begreppet hållbar utveckling har under de senaste åren fått en allt större plats i vårt samhälle, särskilt ur en miljöaspekt. Det sätts ständigt upp nya miljömål för upphandling, både på nationell och internationell nivå. Ett exempel på detta är det nya EU-direktivet som antogs i januari 2014 kring miljöanpassad upphandling. Den framtogs i förhoppning om att främja en mer miljövänlig upphandlingsprocess och den förväntas implementeras i Sverige under år 2016. Processen ger större utrymme för att ställa miljökrav i förfrågningsunderlag och det har stärkt möjligheterna att göra offentlig upphandling till ett verktyg för att nå miljömål.

Konkurrensverket framhåller vikten av att myndigheter börjar ställa mer och mer miljökrav samt krav på sociala hänsyn i sina upphandlingar. Detta för att främja en hållbar upphandling och även för att kunna stärka upphandlingens strategiska betydelse för den offentliga förvaltningen.<sup>3</sup> Om miljömålen inom offentlig upphandling appliceras rätt i praktiken kan offentliga myndigheter tillsammans med

---

<sup>1</sup> Internet 1

<sup>2</sup> Upphandlingsreglerna – En introduktion 2014:6f

<sup>3</sup> Internet 3

direktiven och statliga lagar styra upphandlingsprocessens påverkan på miljön och höja efterfrågan på miljömärkta varor. En högre efterfråga ger även fler möjligheter för leverantörer att erbjuda hållbara alternativ. Detta bidrar till att upphandlingarna påverkar till ett ökat hållbart och miljöcertifierat samhälle.<sup>4</sup>

Offentlig upphandling är reglerad i lag, men direktiven om miljövänlig upphandling är inte lagligt bindande utan endast riktlinjer för hur myndigheter och kommuner bör upphandla. Det blir det då upp till varje enskild upphandlande verksamhet att ta ställning till i vilken utsträckning de vill ställa miljökrav och hur de anpassar direktiven efter lokala omständigheter och förutsättningar. Problematiken är då att användandet av miljökrav i offentlig upphandling skiljer sig åt bland upphandlande myndigheter. Att miljön kostar pengar är ingen nyhet och att använda offentlig upphandling som styrmedel mot ett hållbart samhälle kan lätt bli omtvistat och därmed få en motsatt effekt. Detta kan innebära att upphandlande myndigheter kan prioritera andra faktorer än miljön, exempelvis sin ekonomi. Det kan även handla om upphandlarens kompetens och om upphandlaren har kunskap för att kunna ställa miljökrav på ett kostnadseffektivt sätt. Det innebär att i många fall måste upphandlaren ha fullständig kunskap om alla anbudsgivares teknologier och miljösystem.<sup>5</sup>

Miljökrav i offentliga upphandlingar har identifierats flera gånger som ett slagkraftigt styrmedel för att minska påverkan på miljön och är ett sätt för organisationer att påverka sina leverantörer och tvinga dem till att anpassa sin verksamhet för att gynna miljön. Styrmedlet är däremot relativt nytt och används inte alltid på ett effektivt sätt. Miljökrav i offentlig upphandling ställs inte i den utsträckning som är möjligt och i många fall används styrmedlet inte alls. Vilka faktorer ligger bakom detta? Vad är det som påverkar organisationer att ta hänsyn eller att inte ta hänsyn till direktiv och regler om miljövänlig upphandling.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Internet 2

<sup>5</sup> Internet 4

<sup>6</sup> Chicote m.fl. 2005:9

## 1.2 Syfte

De nya EU-reformerna belyser hur viktigt det är att prioritera miljömålen genom upphandling och att de arbetar på att förbättra möjligheterna att utforma dem i praktiken. Dock kan EU:s och de statliga direktiven endast vägleda kommuner hur de kan främja miljömål genom upphandling och sedan är det upp till upphandlare själva på den lokala nivån att tillämpa dem i praktiken. Trots dessa direktiv finns det andra faktorer som kan avgöra i vilken mån organisationer väljer applicera dem. Mycket av den tidigare forskningen och den allmänna uppfattningen om miljökrav handlar först och främst om kostnaden. Miljökrav i upphandlingar ses i många fall som dyrt då det handlar om våra skattepengar som skall användas på bästa sett. Men är kommunernas budget den enda orsaken till varför man väljer att inte ställa miljökrav? Denna uppsats syftar till att belysa i vilken utsträckning budgeten påverkar upphandlare att inte ställa miljökrav och även att identifiera andra faktorer som kan försvåra möjligheterna att applicera miljökrav inom ramen för offentlig upphandling.

## 1.3 Frågeställning

- Vilka faktorer påverkar offentliga myndigheter att inte ställa miljökrav inom ramen för offentlig upphandling?

## 1.4 Disposition

Uppsatsen inleder med en introduktion till forskningsområdet och varför det är viktigt att driva denna frågeställning framåt. Vidare visar vi hur vi har gått tillväga i kapitel två, metod. Där får läsaren en djupare inblick hur det är möjligt att gå tillväga när man forskar om miljökrav inom ramen för offentlig upphandling. Kapitel tre, tidigare forskning, visar inspirationen vi har haft när vi fördjupat oss i ämnet och grunderna vi står på när vi utför vår egen forskning. Kapitel fyra beskriver teorin som vägleder oss genom uppsatsen. Därefter, i kapitel fem beskrivs bakgrund och lagstiftning gällande offentlig upphandling. Kapitel sex belyser Konkurrensverkets arbete med miljömål i upphandling, generell problematik kring måluppfyllelse av miljömål och den negativa påverkan på miljön. I kapitel sju till åtta beskrivs vårt specifika fall där vi analyserar miljöns roll i offentlig upphandling i praktiken hos Lerum och Härryda kommun. I



kapitel nio redogör vi vår analys som är systematiserad efter kategorierna, upphandling, miljöarbete och politisk styrning.<sup>7</sup> I kapitel tio beskriver vi våra resultat och slutsatsen för analysen. Vi beskriver även idéer för framtida forskning inom området.

## **2. Metod**

### **2.1 Design**

Studien är en kvalitativ studie bestående av dokumentanalyser av interna styrdokument gällande miljön hos de valda kommunerna. De dokument vi valt att studera är kommunernas miljöpolicy samt upphandlingspolicy. Vår utgångspunkt i studien är att samla tillgänglig information angående upphandlingens miljömål och resultat. Vi utgår ifrån litteratur, artiklar, och tidigare teorier för att få djupare kunskaper och förståelse för legitimitet, upphandling och miljömål. Studien innehåller en specifik fallstudie för att skildra appliceringen av miljömål och krav inom offentlig upphandling i praktiken. Denna del innehåller analys av kommunernas styrdokument och även intervjuer med de valda kommunernas upphandlare.

Inledningsvis visar studien en grundläggande bild av upphandlingsprocessen inom offentliga myndigheter. Därefter beskrivs utvecklingen av miljömål inom upphandling för att kartlägga och analysera hur verksamheter applicerar målen i praktiken och vilka faktorer som påverkar hur de väljer att gå tillväga. Vi valde att anknyta studien till nyinstitutionell teori, omvärldspåverkan och även styrning via strategier då det har en påverkan på måluppfyllelse.

### **2.2 Val av Fall**

För att uppfylla vårt syfte vill vi genomföra en fallstudie mellan två kommuner. Vår ambition till en början var att göra en jämförande studie om fyra kommuner. Vi tog hjälp av hållbarhetsportalen och deras kommunrankning inom miljö, som genomförs varje år.<sup>8</sup> Den baseras på enkäter som skickas ut till kommunerna samt nyckeltal som valts ut av åtta andra källor, bland annat vattenmyndigheten och Grön Flagg. För att

---

<sup>7</sup> Ekengren, Hinnfors 2012:20

<sup>8</sup> Internet 5

kunna skilja ut faktorer som påverkar hur kommuner väljer att upphandla, valde vi kommuner som ligger högt och lågt enligt denna miljöranking. Två av kommunerna har en hög ranking och har därmed en god miljöpolicy och har uppfyllt de flesta miljökrav. De andra två kommunerna har sämre ranking och har därmed inte nått upp till lika höga miljökrav som de andra.<sup>9</sup>

Dock insåg vi att det är mer berikande för vår uppsats att endast fokusera på de kommuner med gott miljöarbete, eftersom de har viljan att implementera miljökrav inom upphandling och visar då de verkliga faktorerna och hinder som påverkar implementeringen av miljökrav i offentlig upphandling. En kommun med sämre miljöarbete är relativt oväsentligt eftersom det inte finns så mycket att undersöka om de inte driver någon större miljöpolitik. Kommunerna vi tillslut valde är Härryda och Lerum och båda är diplomerade 'Fairtrade city' kommuner. Vi strävar efter att analysera vilka faktorer som påverkar upphandlarna i kommunerna när det kommer till hur man ställer miljökrav i offentliga upphandlingar. I och med att analysera kommunerna i en fallstudie vill vi få en större förståelse för hur miljövänlig upphandling implementeras i praktiken och vilka hinder som kan uppstå.<sup>10</sup>

## 2.3 Intervju

För att stärka resultaten hur en offentlig upphandlare resonerar när de tar hänsyn till miljökrav inom upphandling har vi valt att göra en personlig intervju med upphandlarna. Vi kontaktade upphandlarna inom de två kommunerna som nämns ovan och bjöd in till en personlig intervju. Båda intervjuerna var uppbyggda på samma sätt. Vi bjöds in till respektive kommun där vi fick möjlighet att intervju två upphandlare samtidigt. Eftersom vi intervjuade båda samtidigt fick dem även möjlighet att diskutera med varandra vilket gav oss djupare svar på våra frågor ifrån flera synvinklar. Under intervjun ansvarade en av oss att spela in konversationerna och förde anteckningar medan den andra ställde frågorna. Vi lyssnade sedan igenom våra ljudupptagningar för att sammanställa deras svar samt välja ut passande citat.

---

<sup>9</sup> Esaiasson m.fl. 2012:101

<sup>10</sup> Esaiasson m.fl. 2012:108

Frågorna vi ställde är öppna frågor för att ge möjlighet för utförligare svar och mer personliga åsikter. Frågorna rörde mestadels vilka faktorer som påverkar dem när de väljer om de ska eller inte ska applicera miljökrav i upphandling. Även vilken frihet de har att själva ta beslut, vilken påverkan politiken har och deras framtida visioner. Intervjun var semistrukturerad vilket betyder att frågorna är öppna och svaren behöver inte kategoriseras. En bilaga av frågorna vi använde oss av under intervjun finns i slutet av uppsatsen och svaren tolkas i kapitlet om kommunerna och i analysen.<sup>11</sup>

## 2.4 Material

Grundpunkterna för uppsatsen är EU:s direktiv om miljömål inom offentlig upphandling och LOU. Materialet som sedan guidar oss genom uppsatsen är inspirerat av den tidigare forskningen som beskrivs i nästa kapitel. Vi valde artiklar med olika synvinklar och med öppet förhållningsätt för att inte vara missvisande och vinklade till att endast gynna vissa resultat.<sup>12</sup> För vår fallstudie har vi granskat Lerum och Härrydas upphandlings- och miljöpolicy. De ger en grundlig förståelse hur kommunen upphandlar och tänker angående miljömål. För fördjupad insikt hur kommunens upphandlare agerar och vilka bakomliggande faktorer som kan påverka deras beslut, valde vi att genomföra intervjuer med dem. Genom intervjuerna förhöjs validiteten av forskningen genom att ge konkreta argument hur en upphandlare resonerar i praktiken.

## 3. Tidigare forskning

I rapporten *Miljökrav i statliga ramavtal, påverkan och potential* av Naturvårdsverket beskrivs hur miljökrav inom offentliga upphandlingar är ett starkt styrmedel mot mindre klimatpåverkan och en hållbar offentlig upphandling.<sup>13</sup> Regeringens handlingsplan slår fast att man måste öka andel krav som tar hänsyn till miljö inom offentlig upphandling samt ramavtal. Detta efter insikten om att ca en tredjedel av samtliga upphandlingar helt saknar miljökrav. Kontrollen samt styrningen av myndigheterna är bristfällig och det är sällan det finns tid att följa upp beslut.

---

<sup>11</sup> Esaiasson m.fl. 2012:251ff

<sup>12</sup> Ekengren, Hinnfors 2012:72

<sup>13</sup> Naturvårdsverket 2009:3

Naturvårdsverket har gjort en undersökning av miljökrav inom upphandlingsområdena: fordon, möbler, PC samt kaffe- och dryckesmaskiner. Studien visar hur man genom att exempelvis välja ekologiskt kaffe och energisnåla kaffemaskiner kan man minska miljöpåverkan och göra stora energibesparingar. Statens samtliga fordonsupphandlingar styrs av miljöbilsförordningen, denna förordning kräver att myndigheter köper in en stor andel av miljöbilar samt att det följs upp att myndigheterna följer de ramavtal som finns. Detta har lett till en betydande minskning under de senaste åren av CO2 utsläpp när det gäller dem statligt ägda fordonen. Statliga myndigheter har haft en tradition sedan mitten av 90-talet att ställa miljökrav i sina ramavtal när det gäller upphandling av möbler och PC. Dessa krav har bidragit till att företag bytt ut miljöfarliga kemikalier och ämnen, och istället börja använda sig av alternativ som är mindre skadliga för miljön. Dessa miljökrav har också bidragit till att möbelleverantörerna måste arbeta hårdare för att anpassa sin produktion till ett mer hållbart samhälle och alltid ta hänsyn till miljön.<sup>14</sup>

I rapporten *Miljöhänsyn i Offentlig Upphandling* av Sofia Lundberg m.fl. 2009 beskrivs relationen mellan upphandling och miljömål och hur den offentliga upphandlingen kan användas som ett instrument för att bidra till en hållbar utveckling. I ett EU-land är upphandling en betydande del av landets ekonomi och utgör en del av landets BNP. En framstående uppfattning inom EU är att den offentliga sektorn har möjlighet att påverka till miljövänligare upphandling. Med alla stora inköp som de gör kan de influera många producenter och branscher mot en miljövänligare produktionsteknologi.

Rapportens syfte är att visa grundläggande kunskaper om offentliga upphandlingens möjlighet att styra miljöpolitiskt för en hållbar utveckling samt visa hur konkurrensen påverkas när offentliga myndigheter upphandlar miljövänligt. Analysen består av två delar. Första delen beskriver miljöhänsyn i offentlig upphandling och dess flexibilitet, effektivitet och effekt på konkurrensen. Andra delen av analysen beskriver en empirisk analys om miljöhänsynens effekt på konkurrensgraden.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Naturvårdsverket 2009:7

<sup>15</sup> Lundberg 2009:04

Regeringen och miljömålsrådet anser att svensk upphandling kan användas som ett styrmedel mot hållbar utveckling och miljöminister Andreas Carlgren som hade ämbetsperiod till år 2011 ansåg att de svenska företagen blir mer konkurrenskraftiga tack vare miljömål. Dock är regleringarna otillräckliga för att verkligen kunna uppnå den nivå av hållbar utveckling som borde finnas som mål inom offentliga myndigheter.<sup>16</sup> Rapporten ger en grundlig bild av miljömål inom offentlig upphandling och även svårigheterna som tillkommer. Slutsatsen blev dock vag eftersom för att kunna göra en ordentlig slutsats behöver de göra fler studier anser dem.<sup>17</sup>

Riksrevisionen har gjort en undersökning vars resultat redovisas i rapporten *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?* Miljökrav i offentlig upphandling är ett viktigt styrmedel för staten när det gäller att minska påfrestningen på vår miljö och vårt klimat.<sup>18</sup>

Rapporten innefattar en granskning av regeringen, påverkade myndigheter samt miljöstyrningsrådet. Riksrevisionen undersöker ifall dem använder miljökrav i offentlig upphandling på ett så effektivt sätt som möjligt och på så vis bidrar till regeringens etappmål 2020 för det nationella miljö kvalitetsmålet inom området begränsad klimatpåverkan, men även ur ett ekonomiskt perspektiv. Motivet bakom rapporten är att riksrevisionens förstudie visar tecken på att miljökrav i offentlig upphandling som styrmedel inte inriktats mot att bidra till etappmålet 2020 på ett tydligt sätt. Naturvårdsverket har även sett tecken på att andelen upphandlingar med noggrant definierade miljökrav har minskat på senaste tiden, samtidigt som upphandlingar med vagt definierade miljökrav har ökat.<sup>19</sup>

Rapporten för även en diskussion om när det är befogat att ställa miljökrav och forskarna är överens om att det finns både för och nackdelar med styrmedlet. En fördel med att använda miljökrav i offentlig upphandling är exempelvis att man får

---

<sup>16</sup> Lundberg 2009:24

<sup>17</sup> Lundberg 2009:108

<sup>18</sup> Riksrevisionen 2011:11

<sup>19</sup> Riksrevisionen 2011:9

möjlighet att påverka miljöproblem som finns även utanför Sveriges gränser. Den största nackdelen med styrmedlet anses vara kostnaden.<sup>20</sup>

Riksrevisionen har även ställt frågor till utvalda upphandlare inom stat, kommun och landsting för att undersöka vad de tycker att miljökrav i offentlig upphandling har lett till. Många av de tillfrågade upphandlarna anser att det skett en tydlig utveckling mot en mer miljö och klimatvänlig marknad inom en rad olika produktområden. Exempel på dessa är kontorsmaterial, fordon, handsprit och avfallshantering. En del upphandlare anser också att det inom offentlig sektor upphandlas i så stora volymer att det blir intressant och lönsamt för leverantörerna att utveckla mer miljövänliga produkter. När det gäller kostnader påpekar många upphandlare att många produkter blir märkvärdigt dyrare om man väljer att ställa miljökrav på varan, ett exempel på en sådan produkt är livsmedel, som är betydligt dyrare att upphandla när man ställer miljökrav än livsmedel utan miljökrav.

Man lyfter även fram att trots det höga priset kan det ändå bli billigare i längden att ställa miljökrav på varor. Exempelvis på produkter som använder mycket energi och har höga driftskostnader, detta leder till en samhällslig besparing i och med en mindre belastning av miljön, ett bättre klimat och en hållbar upphandling.<sup>21</sup>

Sven-Olof Ryding skriver i sin rapport *Miljö- ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, om när och varför det är samhällsekonomiskt att ställa miljökrav i offentlig upphandling samt att redogöra för- och nackdelar med att beakta miljökrav i offentliga upphandlingar. Fördelar man kunde se var ett tydligt ökat engagemang på flera nivåer i samhället, allt fler myndigheter tar ansvar till både miljö- och sociala aspekter. En upphandlingslagstiftning med betoning på miljöhänsyn vid offentlig förvaltning underlättar för myndigheterna att ställa miljökrav. Även en stor andel av de tillfrågade leverantörerna såg positivt på miljökrav. Nackdelar med miljökraven är att det i många fall är svårt att få ihop det ekonomiskt då miljökrav är resurskrävande och därför, i många fall, kostar mer.

---

<sup>20</sup> Riksrevisionen 2011:63

<sup>21</sup> Riksrevisionen 2011:66

Att beakta miljökrav i offentlig upphandling betraktas som ett effektivt styrmedel och kan vara ett bra tillägg till andra styrmedel som anses vara måleffektivt samt samhällsekonomiskt. Miljöanpassad offentlig upphandling kan vara av stort värde, särskilt i de fall andra typer av styrmedel inte gett resultat.<sup>22</sup>

I artikeln ”Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and 2005” redogörs för statistik över hur stor andel av de offentliga upphandlingarna som beaktat miljökrav i Sverige, Danmark och Finland under åren 2003 och 2005. Hållbar upphandling innebär bland annat att upphandlande myndigheter inkluderar miljökrav i sina upphandlingar och även i denna artikel förs argumentet om att miljökrav anses vara ett av de viktigaste styrmedlen mot en mindre miljöpåverkan samt en hållbar utveckling.<sup>23</sup>

Undersökningen påvisar att de under dessa år skett en ökning av andel miljökrav ställda i både Sverige och Finland. Danmark var det enda landet där det inte skett en ökning, siffrorna för 2003 och 2005 låg på 60 % båda åren. I Sverige hade siffrorna ökat från 60 % till 80 % och i Finland hade andel miljökrav ökat från 28 % till 57 %. Under de senaste åren är det tydligt att det blivit ett ökat fokus på miljön inom offentlig upphandling, men trots nya direktiv och tydliga nationella initiativ används inte styrmedlet i den utsträckning man hoppats på.<sup>24</sup>

## **4. Teoretisk referensram**

### **4.1 Nyinstitutionalism**

Meyer och Rowan la grunden till nyinstitutionell teori där de lyfter fram att verksameters interna aktiviteter och krav inte avspeglas i den formella strukturen. Istället är den formella strukturen en reaktion på de institutionaliserade regler och förväntningar som finns i verksamhetens omgivning. Genom att anpassa sig till förväntningarna får verksamheten legitimitet från sin omgivning och har därmed en större möjlighet att överleva. Verksamheten kan även separera den formella strukturen från det arbete som görs i praktiken. Det gör de för att skapa legitimitet utåt

---

<sup>22</sup> Ryding 2012:10ff

<sup>23</sup> A. Nissinen m.fl. 2008:1838

<sup>24</sup> A. Nissinen m.fl. 2008:1840

för sitt arbete och visa att de upprätthåller en viss standard, däremot kan den interna aktiviteten gå emot detta eller att den formella strukturen inte är genomförbar i praktiken, vilket leder till isärkoppling.<sup>25</sup>

Omvärlden är i ständig förändring och påverkas av moden och trender, detta påverkar även i sin tur organisationen som anpassar sig efter det. Denna anpassning sker dock efter noggrant övervägande. I och med detta kan organisationer även sälla i vad man väljer att ta till sig och genom detta kan man uppnå uppsatta mål och resultat.<sup>26</sup>

DiMaggio och Powell beskriver hur organisationer interagerar med och påverkar varandra och genom detta skapas så kallade branschfält. Det förklarar att organisationer blir lika varandra till formen– det sker en homogenisering. Denna homogeniseringsprocess kan bäst förklaras med begreppet isomorfism.<sup>27</sup> Enligt DiMaggio och Powell finns det olika mekanismer som påverkar att institutionell isomorfism uppstår och två av dem är:

- Coercive isomorphism (tvingande krafter) - de mer dominerande organisationerna inom ett fält kräver en anpassning av de svagare organisationerna till vissa formella och informella krav. Exempel på detta är politiska påtryckningar samt statens reglering och kontroll.<sup>28</sup>
- Mimetic isomorphism (imiterande krafter) - Organisationer som befinner sig i osäkra situationer, exempelvis att organisationen inte riktigt förstår den teknologi de använder sig av, imiterar dem organisationer som verkar mer framgångsrika och har större legitimitet, man slipper på så vis finna egna lösningar.<sup>29</sup>

Fortsättningsvis beskriver DiMaggio och Powell hur verksamheter genom isomorfism belönas i och med att det blir enklare att genomföra transaktioner med andra verksamheter och ses som legitima. Dock behöver detta inte innebära att dessa

---

<sup>25</sup> Meyer och Rowan 1977:340f

<sup>26</sup> Eriksson-Zetterqvist, 2009:5

<sup>27</sup> DiMaggio och Powell 1983:148

<sup>28</sup> DiMaggio och Powell 1983:150f

<sup>29</sup> DiMaggio och Powell 1983:151



organisationer har en större inre effektivitet än andra inom fältet, men de blir framgångsrika och får större chans att överleva som verksamhet genom isomorfismen.<sup>30</sup>

Effektivitet är ett viktigt begrepp inom nyinstitutionell teori. Genom att anpassa sin verksamhet efter andra ses detta som legitimt men även effektivt. Detta behöver inte innebära att organisationens inre effektivitet faktiskt har ökat eller att man på något vis är mer effektiv än sina konkurrenter. Utan snarare att utbytet mellan olika organisationer förenklas och detta kan ofta uppfattas som ett tecken på effektivitet utifrån. Organisationer som liknar varandra till formen bildar ofta en ömsesidig vokabulär och får därför lättare att överleva i sin bransch. Organisationer försöker ofta att ändra sin formella struktur genom nya mål, ny organisationsstruktur, nya uppdrag med mera. Vid en viss tidpunkt kommer dock alla dessa försök att inte vara nya och banbrytande om allt för många organisationer anammar detta. Det kommer snarare bli norm än undantag och genom detta skapar organisationerna snarare legitimitet för sin verksamhet än effektivitet.<sup>31</sup>

## 4.2 Omvärldspåverkan

Organisationer påverkas inte endast av exempelvis sin ledning eller krafter som rör sig på marknaden, eller av tvingande lagar och regler. Det påverkas även till stor del av omvärlden och dess normer och värderingar.<sup>32</sup> Organisationer lever alltså nära kopplade med vad som sker i dess omgivning. Det är av stor vikt att poängtera att de beståndsdelar som finns inom den institutionella omvärlden inte är något som existerar av sig själv, utan är något som aktörer inom omvärlden tillverkar.<sup>33</sup> Individer och organisationer formulerar de krafter och normer som finns, samt kontrollerar att dessa efterföljs och kan utfärda sanktioner mot de som bryter mot normen. För att detta skall kunna fungera, krävs att det finns ett socialt utbyte och att båda parter accepterar och tar till sig de normer som konstrueras. Detta är något som byggs upp systematiskt och under lång tid. Miljökrav är något som är ett bra exempel på detta. De har under senare år fått allt större och större plats i vårt samhälle och på senare tid

---

<sup>30</sup> DiMaggio och Powell 1983:153f

<sup>31</sup> Eriksson-Zetterqvist, 2009:82f

<sup>32</sup> Furusten 2007:25

<sup>33</sup> Furusten 2007:12

kopplats ihop med legitimitet. Detta har skett genom att aktörer accepterat och implementerat ett ökat miljötänk inom sina organisationer, påverkade av omvärlden och dess normer.

Omvärldspåverkan kan delas upp i två centrala delar, dessa är den direkta institutionella omvärlden och den indirekta institutionella omvärlden. Den förstnämnda består av de aktörer som möter organisationer och de individer som arbetar inom organisationerna. Det kan även vara tjänster som produceras, information samt regler. Inom den indirekta institutionella omvärlden betonas sådant som är mer långsiktigt, exempelvis krav som kopplas till rörelser och trender som finns i samhället. Närmast organisationen finns de utbyten som organisationen har med andra, detta kan vara exempelvis affärsutbyten, utbyten av finansiell karaktär med mera. Dessa krav som aktörerna ställer på organisationer, i form av viljan att få varor levererade, krav på att varor ska vara miljömärkta osv blir väldigt märkbara för organisationerna. De måste inte bara förhålla sig till omvärlden utan även de krav som sina kunder och klienter har.<sup>34</sup>

Det mest grundläggande inom institutionell omvärldspåverkan är vad som kallas för ”sammällstrender”. Med sammällstrender menas i vilken riktning som tänkandet har gått när det gäller uppbyggandet av samhället som varat under en lång tid. Dessa trender präglar vårt synsätt på hur vårt samhälle skall organiseras. Under de senaste decennierna har västvärlden den dominerande sammällstrenden vart moderniteten. Kort sagt hur vi ska göra framsteg och nå en ökad tillväxt. Begreppet rationalitet har fått en ökad betydelse och människan strävar efter att se orsakssamband i det mesta som vi gör.<sup>35</sup> När det kommer till vår uppfattning om hur organisationer skall fungera och hur de ska styras är moderniteten väldigt märkbar. Andemeningen av begreppet ”modernitet” inom den nyinstitutionella organisationsanalysen, är att det som händer i vår omvärld, antas vara ett resultat av avsiktliga och planerade handlingar. Att det alltid finns en rationalitet i det som sker och det kan förklaras av en isolerbar orsak. I och med detta antas det bli möjligt att förutse framtida handlingar.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Furusten 2007:22f

<sup>35</sup> Furusten 2007:25

<sup>36</sup> Furusten 2007:70

## 4.3 Styrning via strategier

Styrning inom en verksamhet består inte bara av strukturella och materiella sidor, det är även av största vikt att man har en idé-dimension för hur man ska kunna styra på ett effektivt sätt. Det underlättar för verksamheten om man har en tydligt utformad strategi att sträva efter, både på kort och lång sikt. Intresset för strategifrågor har ökat de senaste åren och anledningar till detta är dels den hårdnande konkurrenssituationen men även en ökad betydelse av kunskapsarbete. Kunskapsarbete syftar främst till hur medarbetarna ska få större förståelse och mening för sitt eget agerande i relation till företagets ambitioner och strategier.<sup>37</sup> För att en verksamhet skall kunna nå sina mål är en övergripande helhetssyn av största vikt, alla måste vara införstådda med vad verksamheten egentligen arbetar mot och att alla strävar åt samma håll.<sup>38</sup>

En annan viktig aspekt inom strategiarbetet är att arbeta med framtidsscenario. Detta innebär att man ständigt jobbar med att ta fram nya tankar och idéer om hur framtiden kan komma att se ut, för att sedan kunna förstå vilka krav detta ställer på verksamheten. Detta underlättar arbetet med att utforma passande strategier och vilka mål man vill arbeta mot.<sup>39</sup>

Enligt Porters teori är det viktigt för en verksamhet att göra strategiska val, huvudalternativen handlar om att antingen arbeta mot en låg kostnadsorientering eller att sträva efter att vara unik. Exempelvis kan en verksamhet göra valet mellan att köpa in varor som inte är miljömärkta och hålla kostnaderna nere, eller välja det alternativ som inte är mest ekonomiskt men bäst för miljön och på så vis utmärka sig.<sup>40</sup>

## 5. Bakgrund och lagstiftning

### 5.1 Upphandling - Reglerad i lag och EU-direktiv

Offentlig upphandling är reglerad i lag och styrs även av EU-direktiv. Syftet med lagen om offentlig upphandling (fortsättningsvis förkortat LOU) är att se till att

---

<sup>37</sup> Lindvall, 2011:67f

<sup>38</sup> Lindvall, 2011:157

<sup>39</sup> Lindvall, 2011:77

<sup>40</sup> Lindvall, 2011:73

upphandlande myndigheter, på bästa sätt använder de offentliga medel som finansierar offentliga inköp genom att öppna upp för konkurrens på den aktuella marknaden och på så vis kunna göra den bästa affären. De som berörs av LOU är alla statliga och kommunala bolag, beslutande församlingar inom kommuner och landsting samt kommunala och statliga aktiebolag. Även vissa offentligt styrda organ berörs av LOU. Lagen om offentlig upphandling bygger till största delen på EU direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling. EU-direktiven utgör en betydelsefull del i arbetet med att realisera den inre marknaden och på så vis kunna främja den fria rörligheten för varor och tjänster inom EU.<sup>41</sup>

## 5.2 Kort om upphandling

All offentlig upphandling utgår från 5 olika principer och gäller för alla upphandlande myndigheter. Dessa är:

- Principen om icke-diskriminering - Detta innebär att det råder förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet. Även om myndigheten som upphandlar inte räknar med anbud från utländska leverantörer får man ej införa krav som endast svenska organisationer/företag har kännedom om eller kan genomföra.
- Principen om likabehandling - Det innebär att alla leverantörer skall få samma förutsättningar och behandlas lika. Exempelvis skall alla ha rätt till samma information, och ingen får informeras före någon annan.
- Principen om ömsesidigt erkännande - Detta innebär att certifikat/intyg som utländska myndigheter utfärdat även gäller i EU/EES-länder.
- Proportionalitetsprincipen - Denna princip innebär att kraven myndigheter ställer på sin leverantör och de krav som finns i kravspecifikation måste ha ett samband och stå i proportion med det som ska upphandlas. Kraven bör vara nödvändiga och passande för att uppnå sitt syfte.

---

<sup>41</sup> Upphandlingsreglerna 2014 – En introduktion s.6f

- Principen om transparens - Det innebär att den upphandlande myndigheten har som skyldighet att skapa transparens och öppenhet genom att ge information om upphandlingen samt hur den kommer att utföras. För att ge förutsättningar till alla anbudsgivare måste kraven på det som ska upphandlas framgå tydligt.<sup>42</sup>

För vidare information om den offentliga upphandlingsprocessen se källa.<sup>43</sup>

## 6. Miljövänlig upphandling

För kommuner i Sverige är det viktigt att de har en miljö där folk trivs och är bekväma att bo i. För att detta ska vara möjligt måste kommuner värna om hur de använder naturresurserna och eventuellt kan miljövänlig upphandling vara svaret till att utvecklingen går framåt.

Miljöledningsarbetet inom statliga myndigheter regleras i förordningen ”Miljöledning i statliga myndigheter”. Den beskriver att samtliga myndigheter ska arbeta särskilt för att anpassa sina upphandlingar till fördel för miljön. De ska även årligen rapportera in till Naturvårdsverket, andelen upphandlingar som beaktar miljökrav av det totala antalet upphandlingar, samt det ekonomiska värdet av upphandlingar med miljökrav.<sup>44</sup>

Miljökraven som en upphandlande verksamhet vill ställa, måste vara av relevans för upphandlingen och de måste ha ett naturligt samband. En upphandlare får inte ställa miljökrav som kan gynna vissa leverantörer framför andra, exempelvis att vissa organisationer har lättare att genomföra kraven eller att produkterna som önskas har ett visst nationellt ursprung.<sup>45</sup> När det gäller miljöhänsyn så innehåller LOU en så kallad BÖR-regel. Denna bestämmelse innebär att den upphandlande myndigheten bör ta hänsyn till miljön och upphandlingens art ger skäl för det. Denna regel innebär att miljökrav inom offentlig upphandling kan vara en användbar metod för att gynna

---

<sup>42</sup> Upphandlingsreglerna 2014 – En introduktion 2014 s.9ff

<sup>43</sup> Internet 13

<sup>44</sup> Sjöblom 2011:20

<sup>45</sup> Sjöblom 2011:9

miljön. Regeln avser även till att skapa incitament för de som upphandlar att implementera ett ökat miljötank i sina verksamheter.<sup>46</sup>

I januari 2014 antogs nya EU direktiv för att främja en mer miljövänlig upphandlingsprocess. De kommer att implementeras i Sverige under år 2016. Processen ger större utrymme för att ställa miljökrav i förfrågningsunderlag och de har stärkt möjligheterna för offentlig upphandling att bli ett verktyg för att nå miljömål. Däremot är direktiven inte lagligt bindande, utan endast riktlinjer som kommuner och myndigheter har möjlighet att anpassa efter lokala omständigheter och förutsättningar. Tillsammans med direktiven och statliga lagar kan kommuner och myndigheter styra upphandlingsprocessens påverkan på miljön och att höja efterfrågan på miljömärkta varor. En högre efterfrågan ger fler möjligheter för leverantörer att erbjuda hållbara alternativ. Detta bidrar till att upphandlingarna påverkar till ett ökat hållbart och miljöcertifierat samhälle.<sup>47</sup>

## 6.1 Konkurrensverket

Regeringens miljöstyvningsråd har gått över till att bli en del av Konkurrensverket. Deras expertisområde är miljövänlig upphandling. Deras uppdrag är att främja möjligheter för miljökrav inom upphandling för en hållbar framtid genom att vara en hjälpsam hand med stöd och information till myndigheter hur de bör gå tillväga.<sup>48</sup> De utvecklar kriterier i olika ambitionsnivåer med miljökrav som upphandlare kan använda sig av och följa. De anser att förvaltningar bör ha friheten att bestämma vad de vill upphandla men kraven måste ligga på av vem. Konkurrensverket anser att kommuner och myndigheter bör följa EU:s direktiv kring frågan men även ta egna initiativ och ställa ännu mer krav än nödvändigt. De framhåller vikten av att miljökrav inom upphandling är ett styrverktyg vid sidan om lagstiftningen för att nå myndigheternas miljömål men även de nationella miljömålen. Ett av deras mål är att 80 % av offentliga upphandlingar ska innehålla deras miljökrav år 2015.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Sjöblom 2011:9

<sup>47</sup> Internet 6

<sup>48</sup> Internet 7

<sup>49</sup> Ibid

## **7. Fallstudie av Lerum och Härryda kommun**

I denna del beskrivs fallstudien om miljövänlig upphandling i Lerum och Härryda kommun. Informationen är baserad på deras upphandlingspolicy, miljöpolicy och intervjuer med tjänstemän inom upphandlingsfunktionen på kommunerna. I Lerums kommun intervjuade vi upphandlingsjurist Maria Egerlund Fletcher samt upphandlaren Karin Lundberg. I Härryda kommun intervjuade vi upphandlarna Andreas Lundberg och Arto Moilanen.

### **7.1 Lerums kommun**

Lerum Kommun ligger i Älvsborgsdelen av Västra Götaland och har knappt 40 000 invånare. Till ytan är kommunen 308 kvadratkilometer stor vilket gör kommunen till den 236:a största kommunen av 290 i Sverige. Lerum beskriver att kommunen kännetecknas av fin natur, vackra sjöar och ett centrum full av liv och handel. Lerums kommun diplomerades år 2009 med 'Fairtrade City' av Fairtrade vilket bevisar att kommunen följer kriterierna för en rättvis handel.<sup>50</sup>

#### **7.1.1 Upphandlingspolicy**

Upphandlingspolicyn finns till för att visa transparens på kommunens inköp och upphandlingar. Grundprinciperna är:

- Affärsmässighet - All upphandling och inköp ska ske på ett affärsmässigt sätt och de ska behandla alla leverantörer likvärdigt. Kommunen ska vara pålitlig som partner och arbeta för en bra konkurrens där även mindre företag har en chans.
- Klimat och Miljö - Upphandlingarna ska vara ett styrmedel för att utvecklingen mot ett hållbart samhälle ska gå framåt och Lerums vision är att vara ledande i den utvecklingen. Byggsektorn, livsmedel och transporter anser de vara de viktigaste områdena att applicera miljökrav i när de upphandlar eftersom de har högst potential att resultera i förbättrad miljö i kommunen.

---

<sup>50</sup> Internet 8

Även kontors- och kemisktekniska material ska upphandlas med miljökrav. Alla andra varor eller tjänster ska vara miljömärkta till största möjliga del. Om företaget som de tecknar ett ramavtal med saknar miljöledningssystem, ska Lerums kommun som avtalsvillkor kräva att ett miljöledningssystem ska skapas under det första året av avtalsperioden.

- Etik - Kommunen ska ställa etiska krav när upphandlar för att säkerhetsställa att leverantörerna inte går emot de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet. Ett tillvägagångsätt är att se till att produkterna är rättvisemärkta.<sup>51</sup>

### **7.1.2 Miljöpolicy**

Lerums kommun har visionen att kommunen ska kännetecknas av hållbarhet genom att bli den ledande miljökommunen i Sverige år 2025. De har redan lyckats med att vara bäst i Sverige på förnybar energi i kommunens lokaler och är ledande i Sverige inom avfallshanteringsområdet. De har även skapats den första hållbara tätorten genom att göra hela Gråbo miljödiplomerad.

En annan vision är att bli koldioxidneutrala till år 2050 och de planerar att uppnå det genom:

- Medborgarna ska bli inspirerade och anpassa sig till en klimatsmart livsstil.
- De satsar på den kommande generationen genom att ge barn och unga medborgare bra förutsättningar för att leva miljövänligt och klimatsmart.
- Kommunens verksamheters egen påverkan ska minska sin klimatpåverkan.
- Fossila koldioxidutsläppen ska minska och år 2020 är visionen att den endast uppnår till 1,5 ton per invånare per år.

Andra punkter de vill förbättra är energianvändningen, transportanvändningen och skapa nya hållbara jobb. Kommunens tillvägagångsätt är bland annat att cheferna tilldelas rollen att informera hela verksamheten och all personal, kommunen har rutiner som säkerställer att de politiska styrdokumenterna följs och att förvaltningen

---

<sup>51</sup> Upphandlingspolicy, Lerum Kommun 2008



lever upp till målen och lagstiftningen. Årligen utvärderas miljöarbetet inom kommunen för att ständigt möjliggöra förbättringar och uppfylla visionen.<sup>52</sup>

### 7.1.3 Miljövänlig upphandling

Upphandlingen i Lerum sker i enlighet med LOU och kommunens egen upphandlingspolicy. Kommunen har en central upphandlingsfunktion som ansvarar för varor och tjänster, objektsspecifika upphandlingar och ramavtalens konkurrensutsättning. De har avtal med över 1000 leverantörer och samarbetar ofta med Göteborgs Stads upphandlings AB genom gemensamma ramavtalsupphandlingar.<sup>53</sup>

Upphandlingsjurist Maria Egerlund Fletcher säger att Lerums Kommun alltid använder sig av miljökrav i sina offentliga upphandlingar. Upphandlingsfunktionen har uttalade mål och delmål samt krav på uppföljning av de miljökrav som ställs. Kommunen har stora krav på sina leverantörer att de ska ha fullgoda miljösystem, antingen certifierade miljösystem eller egna. För att ställa miljökrav tar upphandlingsfunktionen på Lerums kommun ofta hjälp av Konkurrensverket och deras spjutspetskrav. Maria påpekar att dem är experter på upphandling och inte miljö, därför är det bra att Konkurrensverket finns och att upphandlarna kan ta hjälp av dem och dessa krav. Det kan dock uppstå problem med dessa spjutspetskrav då dessa krav är hårda och kan stänga ute många leverantörer från att lämna anbud. Därför blir det viktigt för upphandlaren att känna efter hur marknaden ser ut och ställa krav så leverantörer kan leva upp till dem. Det är många faktorer kommunen måste ta hänsyn till när en upphandling skall göras. Miljön är inte det enda utvärderingskriteriet kommunen har utan man måste även beakta aspekter så som ekonomi, kvalitet och vad som finns på marknaden.

”Priset spelar roll, det går inte att komma ifrån. Hade vi haft obegränsat med pengar hade vi kanske haft 100 % ekologisk mat i skolan.” – Maria Egerlund Fletcher

---

<sup>52</sup> Miljöpolicy, Lerum Kommun 2012

<sup>53</sup> Internet 9

Som upphandlare anser både Maria Egerlund Fletcher och Karin Lundberg att man har stora möjligheter att ta egna initiativ när det gäller användandet av miljökrav inom offentlig upphandling. Dem diskuterar ofta tillsammans och tar hjälp av varandras kunskap och expertis. Vissa är mer insatta i vissa frågor, men det finns ingen generell kunskap om miljö, den hjälpen får man som tidigare nämnt från Konkurrensverket. Både Maria och Karin är överens om att vissa miljövänliga produkter och tjänster är dyrare än alternativet. Kommunen tänker dock i första hand långsiktigt och anser ändå att det är värt att betala lite mer för varor och tjänster som är miljövänliga då det gynnar vårt samhälle i längden. De framhåller även att det i många fall kan bli billigare att tänka på miljön, exempelvis att använda sig av kollektiva transportmedel istället för flyg och taxi.

Att upphandling generellt sett har en stor påverkan på miljön framhåller både Maria och Karin. Eftersom det upphandlas för så stora summor och stora volymer så ger det givetvis stora avtryck. Som upphandlare är det möjligt att påverka detta genom att konsekvent ställa miljökrav vid upphandlingar. Maria betonar hur viktigt det är att vara just konsekvent med miljökrav. Leverantören måste vara säker på att det här med miljön inte bara är en fluga. Det kostar både mycket tid och pengar att ändra om sin verksamhet och miljöanpassa den. Därför skapar man incitament för leverantören att arbeta miljövänligt, genom att upphandlarna är bestämda och visar att miljön alltid kommer vara prioriterad, även i framtiden.

Något som kan försvåra möjligheten att ställa miljökrav inom offentliga upphandlingar är om det krockar med en säker och trygg arbetsmiljö. Maria berättar ett exempel om en upphandling av städ och lokalvård inom förskolor som kommunen har ute just nu. Kommunen har arbetat mycket med projektet ”Giftfri förskola” som innebär att de vill avgifta förskolorna på farliga kemikalier så mycket som möjligt. Enligt projektet ”Giftfri förskola” är det, ur en miljösynpunkt, bättre att städa lokalerna på förskolor på kvällen då man inte bör städa när barnen är i lokalen. Detta går ofta i strid med en trygg arbetsplats för dem som ska städa, då ensamarbete, nattetid på en förskola inte är att rekommendera. Det blir även dyrare för kommunen då de som arbetar natt skall få Ob-tillägg för sitt arbete.

### 7.1.4 Vision och miljömål

Lerums kommuns Vision 2025 är det högsta styrdokumentet och genomsyrar hela kommunens verksamhet. Vision 2025 innebär att Lerum strävar efter att bli Sveriges ledande miljökommun senast 2025 och kommunen skall kännetecknas av kreativitet, hållbarhet och inflytande. En stor del av detta projekt är Pilot Gråbo, där de strävar efter att skapa Sveriges första hållbara tätort. Detta görs genom exempelvis guldklassade byggnader och högt medborgarinflytande. Maria Egerlund Fletcher berättar att Lerums Kommun under de senaste åren tagit stora kliv framåt när det gäller miljön. Kommunen har ett ökat fokus på att använda sig av hållbart och miljövänligt material, dem har satt upp bullerplank och solceller och en resepolicy har upprättats.

Upphandlaren Karin Lundberg menar att kommunen är väldigt tydlig med sin resepolicy och att denna skall följas av all personal inom verksamheten. Den innebär bland annat att personalen aldrig flyger eller åker taxi i tjänsten. Personalen skall istället åka kollektivt, exempelvis tåg eller buss. Lerums kommuns bil-pool består nästan uteslutande av miljöbilar och det finns el-cyklar att tillgå. Hon förklarar även att det ständigt pågår ett arbete med att involvera medborgarna i kommunens arbete för att det skall hålla i längden. Kommunen har exempelvis anordnat tävlingar, där familjer fått hjälp av miljöcoacher att lära sig hur man lever på ett hållbart sätt. Detta för att kunna skapa en hållbar livsstil bland sina invånare. Det pågår även ett samarbete mellan Lerums gymnasieskola och olika företag där elever och anställda tillsammans skall utveckla miljövänliga produkter. Lerum har infört en kött-fri dag i kommunens skolor en dag i veckan och ett tydligt mål att öka andel ekologisk skolmat. I dagsläget ligger andel ekologisk mat i skolan över 25 %, vilket är det nationella målet.

Ett av kommunens stora mål är att öka andelen lokala företagare samt att underlätta för dessa att delta i upphandlingar. Detta menar Karin är ett mål som krockar med kommunens mål om att ställa miljökrav i all upphandling som görs. Småföretagare har ofta inte samma ekonomiska ställning och hamnar ofta utanför anbudsgivningen om höga miljökrav ställs. Det blir då en fråga om att ställa lägre miljökrav för att

öppna upp för fler företag att lämna anbud eller fortsätta ställa höga miljökrav och på så vis tvinga marknaden att anpassa sin verksamhet.

Maria Egerlund Fletcher förklarar att när det kommer till upphandling finns inga direkta mål förutom att den skall ligga i fas och utvecklas i takt med Vision 2025. Detta innebär att Lerums kommun även skall vara ledande i landet när det kommer till att ställa miljökrav i sina upphandlingar senast 2025. Det är viktigt för kommunen att profilera sig för att stå sig i konkurrensen mellan kommunerna. Det tar lång tid att ställa om en sådan stor verksamhet, därför har även kommunen satt långsiktiga mål. Hon fortsätter med att förklara att det är viktigt att man som upphandlare har koll på vad marknaden kan erbjuda och att man anpassar sina miljökrav efter det.

”Ställer man miljökrav som ingen kan leva upp till så finns det ingen som kan lämna anbud” - Maria Egerlund Fletcher

### **7.1.5 Politisk styrning**

Lerums kommun har ett starkt miljöarbete vilket mestadels härstammar ifrån kommunens politiska engagemang. Alliansen har länge haft politisk majoritet i kommunen men vid valet hösten 2014 fick socialdemokraterna, miljöpartiet, centerpartiet och folkpartiet politisk majoritet. Politikerna ser stor potential i att påverka miljön i en viss inriktning genom upphandling vilket påverkar upphandlingsfunktionen i stor utsträckning när det gäller att ställa miljökrav inom offentlig upphandling. Kommunen har profilerat sig till att vara en av Sveriges ledande miljökommuner vilket de anser kan gynna dem långsiktigt. Tillsammans jobbar alla kommunens medborgare, från unga till äldre, för att visionen om att vara en ledande miljökommun 2025 ska lyckas. Förskolor, grundskolor och gymnasium är alla engagerade för att påverka den kommande generationens medborgare till en klimatsmart livsstil.

Maria Egerlund Fletcher anser att kommunens politiska styrning har en stor påverkan på vilken grad de ställer miljökrav i upphandlingarna. Politikerna är väldigt intresserade och engagerade i miljöarbetet vilket återspeglas i resten av den offentliga verksamheten. Efter införandet av ett centraliserat upphandlingsorgan förbättrades

samarbetet dels mellan politikerna och upphandlare men även mellan upphandlarna själva vilket har lett till en enklare diskussion och fler möjligheter angående miljökrav i upphandling.

Maria Egerlund Fletcher anser att LOU inte är så framåtsyftande eller tydliga gällande miljökrav i upphandling. Inte heller är EU-direktiven tydliga utan de är mer på en generell nivå om vilka krav som ska ställas. Direktiven beskriver möjligheten att ställa miljökrav men inte i vilken utsträckning eller vilka miljökrav som finns. EU-direktiven har mer en bromsande effekt då det blir svårt att följa upp företagens miljöarbete. Direktiven är mer inställda på att öka konkurrensen och därmed gynna upphandling med mindre företag. Detta går generellt sett emot miljökrav eftersom mindre företag inte har samma möjligheter att kunna erbjuda miljövänliga alternativt eller ha råd med certifieringar. Kommunen önskar även att det hade funnits möjlighet att ställa krav på tredjepartsleverantörer, men det är inte tillåtet enligt LOU.

## **7.2 Härryda kommun**

Härryda Kommun ligger i Västra Götalands region och är en medelstor kommun. Kommunen är belägen mellan Göteborg och Borås och har ca 36 200 invånare. Kommunen är ca 290 kvadratmeter stor och ca hälften av dess yta är täckt av skog. Den största orten i kommunen är Mölnlycke där ca hälften av kommunens invånare bor.<sup>54</sup> De flesta jobb tillfällena finns inom kommunikation och handel, en bidragande orsak till detta är Landvetter flygplats där ca 3500 personer arbetar. Kommunens största arbetsgivare är Härryda kommun. Det är många som pendlar både in och ut från Härryda för arbete, ca 12000 av kommunens invånare pendlar varje dag för att arbeta i annan kommun och ca 8000 pendlar till kommunen för arbete.<sup>55</sup>

### **7.2.1 Upphandlingspolicy**

Alla upphandlingar av varor och tjänster skall utföras från ett behovs som uttrycks av förvaltningen. Kommunfullmäktige och kommunstyrelse skall sätta upp mål och villkor för inköp och upphandling. Alla upphandlingar som görs skall, förutom gällande lagstiftning om upphandling, ske i enhet med fastställda policies och

---

<sup>54</sup> Internet 10

<sup>55</sup> Internet 11

riktlinjer satta av kommunstyrelsen. Riktlinjerna skall innehålla tydliga beskrivningar av funktioner, roller och processer inom upphandlingsorganisationer.

Verksamheten ska ha klara roller gällande upphandling inom kommunens organisation. Man skall alltid ta hänsyn till fem grundläggande principerna för offentlig upphandling. Faktorer som pris, miljö, kvalitet och etiska villkor skall fungera som aktiva instrument i samtliga upphandlingar och inköp. Dessa skall tillämpas i proportionerlig utsträckning, exempel på sådana krav är antidiskrimineringsklausuler samt krav med fokus på miljö och hållbar utveckling. Detta är Härryda Kommuns grund för en hållbar och god upphandling.<sup>56</sup>

### **7.2.2 Miljöpolicy**

Härryda kommuns miljöpolicy övergripande mål är att kommunen skall bli ett hållbart samhälle där alla invånare skall ha ett medvetet miljötänk, man väljer att leva, konsumera, resa, tillverka och producera på ett hållbart sätt. Man skall bevara de förutsättningar som finns för kommande generationer. Miljöpolicyen innehåller åtta punkter, dessa är:

- Hushålla med naturresurser - Man ska arbeta för att kontinuerligt minska användning av energi, råvaror och andra resurser.
- Ta hänsyn till natur och människor - Livskvalitet och den biologiska livsmiljön ska främjas och ta hänsyn till.
- Planera gemensamt för en bättre miljö - Alla verksamheter inom kommunen skall sträva efter att byggnader, områden med mera skall utvecklas på ett miljömässigt sätt som är hållbart.
- Alla skall vara delaktiga - Alla har ett gemensamt ansvar för vår natur och miljö och hur denna skall hanteras. Man måste implementera ett ökat miljötänk på alla nivåer i den dagliga verksamheten.

---

<sup>56</sup> Upphandlingspolicy Härryda Kommun 2011

- Informera och utbilda - Alla som arbetar inom varje verksamhetsområde skall få information och utbildningar inom miljöfrågor så alla vet hur man skall utföra sina arbetsuppgifter på bästa möjliga sätt för miljön.
- Värdera miljöåtgärder på lång sikt - Åtgärder som leder till varaktig förbättring skall prioriteras och miljöåtgärder ses som långsiktiga investeringar och skall främjas.
- Köpa miljöanpassade varor och tjänster - All upphandling skall sporra leverantörer att miljöanpassa sina varor och tjänster. Man skall ta hänsyn till miljön i alla led, från råvaror till produktion och transport.
- Samverka och skapa delaktighet - Samtliga verksamheter skall samverka med olika parter för att verka mot en hållbar utveckling.

### 7.2.3 Miljövänlig upphandling

I kommunen finns en så kallad central upphandlingsenhet som sköter all upphandling och tecknande av ramavtal. Enheten finns även som stöd vid sektorsspecifika upphandlingar och hjälper till både innan och under upphandlingsprocessen. Härryda kommun har över 150 ramavtalsområden där ca 200 leverantörer ingår. Kommunen har även ett samarbetsavtal med Upphandlingsbolaget som i Göteborg. Detta samarbete innebär att man ibland genomför gemensamma upphandlingar. Kommunen samarbetar även med större nationella inköpscentraler när det gäller större upphandlingar.<sup>57</sup>

Arto Moilanen och Andreas Lundberg arbetar båda som upphandlare på kommunen. De förklarar att upphandlingsprocessen börjar med en behovsanalys för att fastställa vilka investeringar som behövs för verksamheten. Behovsanalysen styr sedan vilka krav och förutsättningar som behövs ställa. Grundkraven är att leverantören ska ha ekonomisk stabilitet, behörighet och följer lag. Efter grundkraven anser de att resten av kraven som de eftersträvar är olika för varje upphandling. De väger in faktorer som kvalitet, pris och miljö och upphandlar därefter i vilka mån som är relevant efter

---

<sup>57</sup> Internet 12

marknaden. Eftersom verksamheten är finansierad av skattepengar så har de en skyldighet att ge tillbaka i bästa mån möjligt till medborgarna och därmed arbeta för ett hållbart samhälle. Många ser upphandling som nödvändigt ont för att slippa korruption men Arto Moilanen menar att det finns enorma möjligheter att använda upphandling för att nå interna mål. De har stor frihet att själva påverka upphandlingsprocessen och kan använda det som ett styrmedel för olika syften, exempelvis en strävan mot ett hållbart samhälle.

Härryda Kommun är diplomerad som 'Fairtrade City' vilket skildrar att kommunen lever upp till kriterierna angående rättvis handel och etisk upphandling. Varenda offentlig verksamhet inom kommunen är miljödiplomerad och de driver ett aktivt arbete för hållbar utveckling. De har dock inte valt att profilera sig som en miljökommun lika starkt som exempelvis Lerum.

Arto Moilanen beskriver att Konkurrensverket hjälper dem och ställa miljökrav inom upphandling. De har alltid miljökrav i sina upphandlingar så länge det är relevant för inköpen. Men det är ett flertal faktorer de måste ha hänsyn till i upphandling och i vissa fall kan marknaden påverka om det inte går att ställa miljökrav. Miljökraven i offentlig upphandling måste vara proportionerliga och till någon nytta. Ett flertal kommuner har miljökrav som en principalsak menar Andreas, vilket leverantörer kan klaga på då det inte alltid är väsentligt.

”Ibland känns det som att man klämmer in miljökrav i en upphandling där det inte är relevant och det blir mest bara för syns skull som man har med det..” - Andreas Lundberg

Ett högre pris på miljövänliga varor och tjänster ser de dock inte som ett hinder utan marknaden har kommit långt i att erbjuda hållbara alternativ och konkurrensen pressar ner priserna. Det finns undantag då miljövänliga produkter kan vara dyrare men oftast begrundas detta bara på personliga uppfattningar som en del upphandlare har.

Andreas Lundberg beskriver att de samarbetar med närliggande kommuner, exempelvis har de även ett starkt samarbete med Göteborgs upphandlingsbolag. Genom att tillsammans använda offentlig upphandling som ett styrmedel har de



möjlighet att ställa fler krav och enklare att påverka leverantörerna att pressa priserna eller anpassa deras verksamhet till miljömål. Det är dock viktigt vilket tillvägagångssätt man använder för att styra genom upphandling. Exempelvis med miljömål kan det vara smart att inte ställa för höga krav till en början, eftersom ett flertal av leverantörerna då kommer att tappa sitt intresse eller inte har möjlighet att lägga anbud. Om de däremot ställer lägre krav i början av upphandlingsprocessen får man fler anbudsgivare och de har möjlighet att påverka leverantören under vägens gång eller vid ett senare upphandlingstillfälle. Då kan eventuellt små- och mellanstora företag ha en chans att anpassa sin produktion och miljöcertifiera sig. Det blir då som en investering för dem själva och ger en säker vinstgaranti. Det går dock inte alltid att ställa krav på certifiering eller miljöarbete, men Härryda kommun uppmuntrar till det. Kommunen ställer högre krav på resultaten än själva certifieringen och anser att det är resultaten som är det viktigaste.

#### **7.2.4 Vision och miljömål**

I dagsläget har de inte direkt en vision om hur miljöarbetet ska kunna drivas framåt med hjälp av offentlig upphandling men de vill ständigt ställa hårdare miljökrav och höja nivåerna av miljökrav inom upphandling. De hänvisar till kommunens miljöpolicy för Härrydas konkreta miljömål.

#### **7.2.5 Politisk styrning**

Härryda kommun styrs av en höger-regering bestående av Moderaterna, Kristdemokraterna, Folkpartiet och Centerpartiet. Arto Moilanen beskriver arbetet med miljökrav inom upphandling kommer ifrån politiken och EU-direktivet 2004/18/EG. Direktivet kan följas på många sätt vilket ger stor frihet för egna tolkningar. Han beskriver att de har några punkter att förhålla sig till och inom dem har vi frihet att jobba fritt. Till en viss mån ger det frihet till egna initiativ men annars är det alltid miljöpolicy samt upphandlingspolicy som styr hur de ska tillämpa miljökrav i upphandlingen. Vissa anser att det är en brist att EU-direktiven inte är tillräckligt tydliga och är därmed rädda att göra fel. Både Arto och Andreas håller med om att det finns en otydlighet i direktiven och att detta kan försvåra när det kommer till möjligheten att ställa miljökrav.

”Jag kan tycka att det blir lite olyckligt när direktiven kan tolkas på så många sätt. För det har inte kommit några direktiv som säger att man måste göra på vissa sätt, även fast vissa verkar tro det...” – Arto Moilanen

Men samtidigt måste direktiven vara uppbyggda så för att det ska vara möjligt för EU-länder att implementera detta i sin egen lagstiftning. Det är för att motverka korruption och vi hjälper verksamheterna att göra rätt menar Andreas Lundberg. EU kan inte ställa ett generellt krav för alla upphandlingar eftersom alla myndigheter ser olika ut. Det finns direktiv som strävar efter att gynna små- och medelstora företag, detta gör att andra frågor nedprioriteras som går emot den strävan, exempelvis miljömål. Andreas Lundberg anser att Sveriges regering vet om möjligheterna för att använda upphandling som ett styrmedel men ändå är det inte en prioriterad fråga. Om den hade blivit mer prioriterad kanske upphandlingsorganen fått en större chans att påverka miljön genom miljökrav inom offentlig upphandling. Då hade det blivit lättare för upphandlarna i Härryda kommun att presentera miljömål för referensgrupper. Det finns enorma möjligheter med upphandling som inte prioriteras tillräckligt idag menar Andreas Lundberg.

## **8. Analys**

### **8.1 Introduktion**

Visionen med uppsatsen var att identifiera faktorer som påverkar offentliga myndigheter att inte ställa miljökrav inom ramen för offentlig upphandling. Den tidigare forskningen som presenteras förklarar att en vanlig faktor är att miljömärkta produkter ligger på en dyrare prisnivå. Syftet med vår uppsats var att belysa i vilken utsträckning budgeten påverkar upphandlare att inte ställa miljökrav och även att identifiera andra faktorer som kan försvåra möjligheterna att applicera miljökrav inom ramen för offentlig upphandling.

För att besvara vår frågeställning i detta analytiska kapitel använder vi oss av empirin, kommunens policydokument och intervjuer i kombination med de valda teorierna, styrning via strategier, omvärldsteori och nyinstitutionell teori.

## 8.2 Miljövänlig upphandling

Den tidigare forskningen som vi har tagit del av har mestadels pekat på att miljökrav inom upphandling är dyrt. Exempelvis riksrevisionens undersökning, *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?* beskriver att många upphandlare anser att produkter blir märkvärt dyrare om man väljer att ställa miljökrav på varan, exempelvis livsmedel.<sup>58</sup>

I en diskussion angående frågan i Lerums kommun anser både Maria Egerlund Fletcher och Karin Lundberg att vissa miljövänliga produkter och tjänster är det dyrare alternativet. Om ekonomin inte var en faktor så hade hela kommunen endast haft miljömärkta produkter, tjänster och ekologisk mat, men självklart spelar priset en roll förklarar Maria. Kommunen tänker dock i första hand långsiktigt och anser ändå att det är värt att betala lite mer för varor och tjänster som är miljövänliga då det gynnar samhället i längden. I ett flertal av fallen kan miljökrav även vara det billigare alternativet, exempelvis att använda sig av kollektiva transportmedel istället för flyg och taxi. I Lerums kommun kan de riskera att en diskrepans uppstår mellan kommunens profilering och verklighetens interna arbete. Upphandlarna strävar efter att följa politiska miljömålen men i praktiken är det inte alltid möjligt vilket leder till att upphandlingsorganet är ett exempel på då kommunens miljömål kan separeras ifrån det arbete som görs i praktiken.<sup>59</sup>

I Härrydas kommun anser upphandlarna att ett dyrare pris inte är ett hinder utan i många fall märks det inte av på priset om produkten är miljömärkt. Inom möbelindustrin till exempel har de kommit långt med att jämna ut priserna. I andra fall har även där marknaden kommit långt i att erbjuda hållbara alternativ och konkurrensen pressar ner priserna. Arto och Andreas bedömer att kommunen tjänar på att investera i långsiktigt hållbara produkter och därför blir miljömärkta produkter inte dyrare i längden. Eftersom kommunen finansieras av skattepengar så har de en skyldighet att ge tillbaka till medborgarna och därmed arbeta för ett hållbart samhälle.

---

<sup>58</sup> Riksrevisionen 2011:63

<sup>59</sup> Meyer och Rowan 1977:340f

Om det inte är kommunernas budget som främst avgör om de är möjligt att upphandla miljövänligt, vad är då de främsta faktorerna? Till en början kan vi fastställa att det inte finns något krav för upphandlare att ha kompetens angående miljöfrågor. De är experter på upphandling och har ofta en ekonomisk bakgrund. För att kunna ställa miljökrav krävs interna miljömål att styra efter, som exempelvis Lerums kommun uppvisar. Det underlättar för dem att ha en tydligt utformad strategi att sträva efter och att hela kommunen jobbar tillsammans för samma mål, miljön. Ett kunskapsarbete som detta syftar främst till hur medarbetarna ska få större förståelse och mening för sitt eget agerande i relation till företagets ambitioner och strategier.<sup>60</sup> För att en verksamhet skall kunna nå sina mål är en övergripande vision det viktigaste, alla måste vara införstådda med vad verksamheten egentligen arbetar mot och att alla strävar åt samma håll.<sup>61</sup> Därmed blir upphandlarna i Lerum direkt påverkade av miljöarbetet och måste anpassa det till sitt dagliga arbete. Varav Härrydas kommun som inte har samma starka profilering kan eventuellt leda till att upphandlarna väljer bort miljömål.

Kommunerna är överens om att när det kommer till miljökrav är det viktigt att känna av marknaden och vad den kan erbjuda. Om man ställer för hårda miljökrav som ingen kan leva upp till kommer ingen ha möjlighet att lämna anbud. Härryda kommun berättar att då kan det vara smart att ställa lägre miljökrav eller inga alls i början av anbudsgivningen, för att sedan ställa hårdare krav under avtalstiden eller till kommande upphandlingar i framtiden. Det ger incitament för leverantören att anpassa sin produktion mer miljövänligt eftersom det kommer gynna dem i längden med ett långsiktigt samarbete. Inom teorin om omvärldspåverkan talar man om den indirekta institutionella omvärlden, inom denna betonas sådant som är mer långsiktigt, exempelvis krav som kopplas till rörelser och trender som finns i samhället. Närmast organisationen finner man de utbyten som organisationen har med andra. Exempelvis utbyten av finansiell karaktär eller affärsutbyten. Krav som då ställs på organisationen av sina kunder, i form av att få varor levererade eller att dessa skall vara miljömärkta, blir ytterst påtagligt för organisationen. Organisationer måste i detta fall inte bara anpassa sig efter omvärlden och samhällstrender, utan även de krav som deras kunder har. Leverantörer till kommunen måste i detta fall anpassa sina verksamheter för att

---

<sup>60</sup> Lindvall, 2011:67f

<sup>61</sup> Lindvall, 2011:157

hänga med både i vilka moden som finns i samhället och de krav som ställs ifrån exempelvis kommunen.<sup>62</sup> De måste finnas en säkerhet för leverantörerna att det kommer finnas en långsiktig efterfrågan på miljövänliga varor och tjänster, eftersom det kostar både mycket tid och pengar att miljöanpassa sin verksamhet.

Leverantörerna måste då vara säkra på att miljöarbetet inte bara är en fluga vilket kommunerna kan försäkra genom att arbeta miljövänligt med långsiktiga mål. Kommunerna bör då visa att miljön alltid kommer vara prioriterad, även i framtiden vilket exempelvis Lerums kommun gör då de har tydliga miljömål till år 2025.

Lerums kommun berättar att miljökrav inom offentlig upphandling ofta krockar med andra interna mål som kommunen har. Exempelvis har kommunen miljömål om att alla förskolor skall vara ”Giftfria förskolor”, vilket betyder att barnen skall bli så lite exponerade som möjligt för giftiga kemikalier och städmedel. För barnens bästa är det önskvärt att städa lokalerna under kvällstid eller nattetid. Detta krockar dock med kommunens mål om en trygg och säker arbetsmiljö för sina anställda, då det inte är lämpligt att någon skall arbeta själv på en förskola under natten. Andra exempel där interna mål krockar med miljökrav och miljömål, för både Härryda och Lerum, gäller mål om att gynna små- och medelstora företag. Dessa har ofta inte möjlighet att vara med och lägga anbud om kommunerna ställer för hårda miljökrav och detta kan påverka i vilken utsträckning miljökrav ställs inom upphandlingar. Meyer och Rowan pratar om isärkoppling där organisationers interna aktiviteter och mål inte återspeglas i den formella strukturen. Detta kan innebära att man utåt skapar en bild av sig själv och har höga krav och mål för sin organisation. Vissa av dessa mål kanske inte är genomförbara i praktiken, då de eventuellt krockar med andra interna mål inom verksamheten.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Furusten 2007:22f

<sup>63</sup> Meyer och Rowan 1977:340f

### 8.3 Politisk Styrning

Både Lerums Kommun och Härrydas Kommun är överens om att lagstiftningen och EU-direktiven gällande offentlig upphandling är otydlig och att den går att tolka på en mängd olika sätt. Kommunerna anser att detta kan påverka när det kommer till att ställa miljökrav i offentliga upphandlingar. Eftersom direktiven är så tvetydiga är det upp till var och en som arbetar med upphandling att tolka dem, detta medför att det kan bli upp till den enskilde upphandlaren i vilken grad man ställer miljökrav. Eftersom lagstiftningen och EU-direktiven bara beskriver möjligheten för upphandlare att ställa miljökrav, men inte i vilken utsträckning eller vilka miljökrav som ska ställas kan det få en bromsande effekt på användandet av miljökrav. LOU och EU-direktiven säger heller ingenting om hur uppföljning av miljökrav ska gå till och detta uppfattas som en svaghet. Det är svårt att följa upp alla krav som ställs, då detta kräver mycket resurser. Detta kan då leda till att man som upphandlare endast ställer miljökrav som man vet att man har möjlighet att följa upp eller att miljökrav utesluts helt. I detta kan man finna en viss typ av isärkoppling när det gäller uppställda mål och vad som görs i praktiken. Trots att det finns en vilja, så leder inte det till att man uppfyller alla mål och kriterier i och med att det inte är genomförbart i praktiken.<sup>64</sup>

Problem med uppföljning kan förklaras med Furustens tankar om omvärldspåverkan. Individer och organisationer formulerar de krafter och normer som finns, samt kontrollerar att dessa efterföljs och kan utfärda sanktioner mot de som bryter mot normen. För att detta skall kunna fungera, krävs att det finns ett socialt utbyte och att båda parter accepterar och tar till sig de normer som konstrueras. Detta är något som byggs upp systematiskt och under lång tid. Miljökrav är ett exempel på detta. Det krävs att det finns ett utbyte mellan beställare och leverantör som båda har vinning av, samt att det båda parter accepterar de normer och värderingar som finns i samhället. Miljökrav har kommit på senare tid och det tar tid för både beställare och leverantör att anpassa sin produktion och uppföljnings-system för att miljökrav inom offentlig

---

<sup>64</sup> Eriksson-Zetterqvist, 2009:69

upphandling skall fungera på ett så effektivt sätt som möjligt.<sup>65</sup>

## 9. Slutsats

Syftet med vår uppsats var att identifiera faktorer som påverkar offentliga myndigheter att inte ställa miljökrav i offentliga upphandlingar. Vi valde att studera Härryda Kommun och Lerums kommun och intervjuade två upphandlare från respektive kommun samt studerade kommunernas miljöpolicy och upphandlingspolicy. Vi valde att anknyta vår studie till det nyinstitutionella perspektivet för att kunna förklara de faktorer vi hittat. Isomorfism, isärkoppling, omvärldspåverkan och samhällstrender sågs framförallt som intressanta punkter. Vi valde även att knyta an till Porters teori om strategier som styrmedel.

Följaktligen, vilka faktorer påverkar offentliga myndigheter att inte ställa miljökrav i sina upphandlingar? Mycket av den tidigare forskningen pekar på att den största faktorn är den budget kommunerna har och att miljövänliga produkter generellt sett är dyrare. Detta motbevisades dock till viss del under våra intervjuer, då varken Lerum eller Härryda uppfattar miljövänliga produkter och tjänster som dyrare än andra alternativ. Det finns givetvis undantag men allmänt sett skiljer sig inte priset speciellt mycket. Under våra intervjuer berättade upphandlarna om svårigheter och hinder med att ställa miljökrav och att kommunernas budget inte hade en speciellt stor påverkan på detta. Det fanns däremot en rad andra faktorer som påverkade. Vi vill förtydliga att detta resultat gäller för våra utvalda kommuner och kan skilja sig i andra kommuner. Utifrån deras svar som vi tolkat med hjälp av teorin, har vi dragit slutsatsen att dessa faktorer försvårar möjligheten att ställa miljökrav:

- Vad marknaden kan erbjuda – Upphandlare måste anpassa sin upphandling och vilka krav som ska ställas till vad som finns på marknaden och vad leverantörer kan erbjuda. Detta kan leda till att myndigheter sänker sina miljökrav för att leverantörer skall kunna lämna anbud. Om man ställer allt för höga miljökrav som ingen kan leva upp till så kommer ingen ha möjlighet att lämna anbud. Däremot måste myndigheterna vara tydliga med att miljökrav

---

<sup>65</sup> Furusten 2007:12

kommer vara konstanta och inget som kommer försvinna. Detta skapar då incitament för leverantörer att anpassa sin verksamhet och öka sitt miljötänk för att kunna delta i framtida anbudsgivningar.

- Krockar med verksamhetens interna mål – Miljökrav kan ofta krocka med interna mål som verksamheten har. Exempelvis har både Lerums kommun och Härrydas kommun mål om att gynna små- och medelstora företag, samt underlätta för dessa att delta och lämna anbud i kommunens upphandlingar. Detta krockar med kommunens mål om att ställa miljökrav i alla upphandlingar. Det innebär att kommunen får sänka eller utesluta miljökrav för att kunna nå upp till andra interna mål.
- Brist på kunskap – De som arbetar med upphandling är först och främst experter på just upphandling och inte på miljöfrågor. Det finns hjälp att få av Konkurrensverket, men det måste även finnas kunskap om när det är relevant att ställa miljökrav. Detta kan leda till att man ställer miljökrav i en mindre utsträckning.
- Otydlig lagstiftning och EU-direktiv – Båda kommunerna är överens om att lagstiftningen och EU-direktiven är otydliga och kan tolkas på många sätt. Det framgår inte heller vilka miljökrav som skall ställas i olika situationer och i vilken utsträckning de ska ställas.
- Svårigheter att följa upp miljökrav - En annan nackdel med lagstiftningen och direktiven är att det inte finns någon tydlig ram för hur uppföljning av miljökrav skall gå till. Det kan leda till att man endast ställer miljökrav som man har möjlighet att följa upp eller inte ställer miljökrav alls.



## **9.1 Förslag till framtida forskning**

För framtida forskning hade det varit intressant att välja fler kommuner att analysera vilka faktorer som påverkar dem inom ramen för miljövänlig upphandling och se om dessa faktorer går att återfinnas i vilken kommun man än studerar eller om de skiljer sig mer betydligt. Det hade även vart intressant att studera kommuner som skiljer sig till storlek, politisk styrning och geografisk plats för att se om det har någon påverkan på hur miljökrav appliceras i offentliga upphandlingar.

Det hade även varit av intresse att forska om leverantörernas roll i miljövänlig upphandling. Hur de har behövt anpassa sin verksamhet efter miljömålen, hur mycket det kostar och vilken förändring det gav deras verksamhet.

## **Källförteckning:**

### **Tidskriftsartiklar:**

DiMaggio, Paul J. och Powell, Walter W. (1983)

*The iron cage revisited: insitutional isomorphism and collective rationality in organizational fields.*

American Sociological Review Vol 48, pp. 147-160

Lundberg, Sofia; Marklund, Per-Olof och Bännlund, Runar (2009) Miljöhänsyn i Offentliga Upphandling; *Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*

Konkurrensverket; Uppdragsforskningsrapport, 2009:1

Meyer, John W, Rowan, Brian. (1977)

*Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony*

American Journal Of Sociology, Vol. 83, No.2. Sid 340-363

<http://faculty.washington.edu/jwilker/571/571readings/MeyerRowan.pdf>

Norgren Cleas, Ann-Mari Skorpen, Riksrevisionen RiR 2011:29

*Miljökrav i offentlig upphandling– är styrningen mot klimatmålet effektiv?*

ISBN 978 91 7086 271 7

Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2011

Naturvårdsverket, 2009

*Miljökrav i statliga ramavtal, påverkan och potential*

CM Gruppen AB

Ryding Sven-Olof, 2012

*Miljö, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling*

Miljöstyrningsrådet Rapport 2012:1

*Upphandlingsreglerna - en introduktion*

Konkurrensverket 2014

## Litteratur:

Chicote Tomas, Lindstedt Ulrika, Bergman Isa-Maria, Hagbarth Ulrika. (2005)

*En mer miljöanpassad offentlig upphandling - Förslag till handlingsplan*

Naturvårdsverket

Ekengren Ann-Marie, Hinnfors Jonas (2012)

*Uppsatshandbok - Hur du lyckas med din uppsats*

Studentlitteratur AB Lund

Eriksson-Zetterquist Ulla. (2009)

*Institutionell teori -idéer, moden, förändring.*

Liber AB Malmö

Esaiasson Peter, Gilljam Mikael, Oscarsson Henrik och Lena Wängnerud. (2012)

*Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individen och marknad.*

Norstedts Juridik Stockholm

Furusten Staffan. (2007)

*Den institutionella omvärlden*

Liber AB Malmö

Nissinen; Parikka-Alhola, K; 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) 1838-1840

Sjöblom Dan (2011)

*Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*

Konkurrensverket

## **Internetkällor:**

Internet 1.

Konkurrensverket

*Om offentlig upphandling*

[http://www.konkurrensverket.se/t/SectionStartPage\\_\\_\\_\\_\\_6244.aspx](http://www.konkurrensverket.se/t/SectionStartPage_____6244.aspx)

Avläst 03.11.14

Internet 2.

Regeringen

*Nya EU-direktiv ska ge enklare och mer effektiv offentlig upphandling*

<http://www.regeringen.se/sb/d/18061/a/233865>

Avläst 03.11.14

Internet 3.

Konkurrensverket

*Våra uppgifter*

[http://www.kkv.se/t/Page\\_\\_\\_\\_\\_2099.aspx](http://www.kkv.se/t/Page_____2099.aspx)

Avläst 03.11.14

Internet 4.

Konjunktusinstitutet

*Grön upphandling på felaktiga grunder*

<http://www.konj.se/833.html>

Avläst 03.11.14

Internet 5.

Miljöaktuellt

*Kommunranking 2014*

<http://www.kommunranking.se>

Avläst 20.11.14

Internet 6.

Regeringen

*Nya EU-direktiv ska ge enklare och mer effektiv offentlig upphandling*

<http://www.regeringen.se/sb/d/18061/a/233865>

Avläst 20.11.14

Internet 7.

Miljöstyrningsrådet

<http://www.msr.se/sv/>

Avläst 24.11.14

Internet 8

Lerums Kommun

*Kommunfakta*

<http://www.lerum.se/Kommun-och-politik/Kommunfakta/>

Avläst 26.11.14

Internet 9

Lerums Kommun

*Upphandling och inköp*

<http://www.lerum.se/Naringsliv-och-arbete/Upphandling-och-inkop/>

Avläst 26.11.14

Internet 10

Härryda kommun

*Kommunfakta*

<http://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunfakta.4.495f377d12fde1a72be80037087.html>

Avläst 26.11.14

Internet 11

Härryda Kommun

*Kommunfakta Statistik*

<http://www.harryda.se/kommunochpolitik/kommunfakta/statistik.4.495f377d12fde1a72be800037867.html>

Avläst 26.11.14

Internet 12

Härryda Kommun

*Upphandling och Inköp*

<http://www.harryda.se/naringslivocharbete/upphandlingochinkop.4.58ac52a713a5c801848800024353.html>

Avläst 26.11.14

Internet 13

Konkurrensverket

*Upphandlingsprocessen, LOU*

[http://www.konkurrensverket.se/t/Process\\_\\_\\_\\_2119.aspx](http://www.konkurrensverket.se/t/Process____2119.aspx)

Avläst 15.12.2014

### **Upphandlingspolicy**

Härryda Kommun

*Upphandlingspolicy*

Upprättad 2011.09.19

Lerum Kommun

*Upphandlingspolicy*

Upprättad 2008.11.19

### **Miljöpolicy**

Härryda Kommun

*Miljöpolicy*

Upprättad 2013.03.25

Lerum Kommun

*Miljöpolicy*

Upprättad 2012.11.01

## **Bilaga 1**

Mall för intervjufrågor

1. Upplever du att din kommun arbetar mycket för miljön?
2. Använder ni er ofta av miljökrav i era upphandlingar?
3. I vilken grad blir er kommun påverkad av gränskommunernas miljöarbete?
4. Anser du att miljöcertifierade produkter är svåråtkomligt och/eller dyrt?
5. Upplever du att EU-direktiven om miljövänlig upphandling har en påverkan på er upphandlingsprocess?
6. Vilka är de främsta komponenter hos en produkt som du kollar på när du ska upphandla? (Exempelvis pris, miljövänligt, kvalitet)
7. Upplever du att den politiska styrningen i er kommun påverkar i vilken utsträckning man ställer miljökrav?
8. Till hur stor del kan du som upphandlare ta egna initiativ om miljökrav ska ingå i en upphandling?
9. Hur stor påverkan på miljön anser du att offentlig upphandling generellt sett har?
10. Vad har ni för framtida vision när det gäller miljökrav inom upphandling?
11. Hur når ni ut till era medborgare om ert miljöarbete?
12. Vilka faktorer skulle kunna påverka er att inte ställa miljökrav i era upphandlingar? (om några sådana finns)