

**Kandidatuppsats i offentlig förvaltning HT15**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Matilda Frigård

Handledare: Emma Ek Östberg

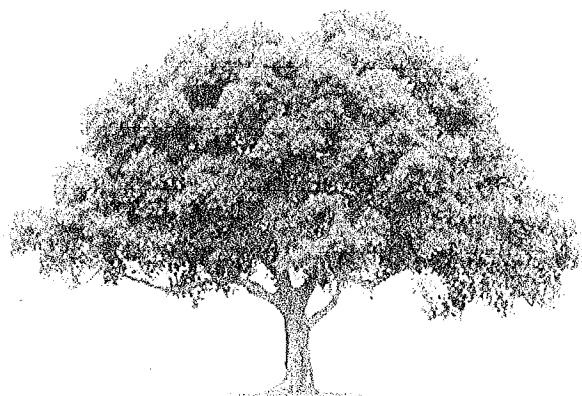
Examinator: Rolf Solli



GÖTEBORGS UNIVERSITET

# **Miljöanpassad offentlig upphandling**

- En analyserande studie av tre mindre kommuner i södra Sverige



## **Ett stort tack..**

..till min handledare Emma Ek Östberg för dina synpunkter och för hjälpen att få mig att tänka mer "uppsatslikt".

..till de tre kommunerna Olofström, Bromölla och Karlshamn som tog sig tid att svara på mina frågor.

## Innehållsförteckning

1. FÖRORD.....	1
2. INNEHÅLL.....	2
3. SAMMANFATTNING.....	4
4. INLEDNING.....	5
5. BAKGRUND.....	6
5.1. Målsättning för hållbar utveckling inom EU.....	6
5.2. Lag om offentlig upphandling.....	6
5.3. En handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling...7	
6. PROBLEMFÖRMULERING.....	7
7. SYFTE.....	8
7.1. Frågeställning.....	8
8. METOD.....	9
8.1. Avgränsningar.....	10
8.2. Tre kommuner i södra Sverige.....	11
8.2.1 Olofström.....	11
8.2.2 Bromölla.....	11
8.2.3 Karlshamn.....	11
9. TEORETISK REFERENSRAM.....	12
9.1. Miljömål och andra krav inom offentlig sektor.....	12
9.2. Mindre kommuner har större svårigheter.....	14
9.3. Principer att ta hänsyn till vid offentlig upphandling.....	14

9.4. Att hantera miljöanpassad upphandling i praktiken.....	16
9.5. Institutionell isomorfism.....	18
10.EMPIRI.....	20
10.1 Stora likheter mellan kommunernas policys.....	20
10.2 Konkurrensverkets riktlinjer.....	20
10.3 Intervjumaterial.....	23
10.3.1 Vilka arbetar med upphandling?.....	23
10.3.2 Möjlighet att ställa miljökrav.....	23
10.3.3 Vilken form tar målkonflikten?.....	25
11.ANALYS AV DET EMPIRISKA MATERIALET.....	26
12. SLUTSATS.....	29

## KÄLLFÖRTECKNING

## BILAGOR

### Bilaga 1 – Intervjuunderlag

### **3. Sammanfattning**

Följande studie är en kandidatuppsats skriven vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet. Ämnet för uppsatsen är miljöanpassad offentlig upphandling och genom dokumentstudie och kvalitativa intervjuer av tre kommuner i södra Sverige undersöks det praktiska arbetet med att ställa miljökrav inom offentliga upphandlingar. EU-direktiv, handlingsplan för miljöanpassad upphandling från svenskt statligt håll samt tillägg i befintlig svensk lag till förmån för miljökrav är några åtgärder som de senaste åren tillkommit för att öka antalet miljökrav som ställs i offentlig upphandling. Detta har skett med bakgrund av att miljöanpassad upphandling anses vara ett effektivt miljöpolitiskt styrmedel. Det finns i dagens läge trots dessa åtgärder en problematik som visar på att det inom mindre kommuner ställs färre miljökrav i offentliga upphandlingar även om chansen till att ställa kraven finns. Syftet med uppsatsen blir således att försöka att staka ut huruvida det praktiska arbetet och utformningen av policys och riktlinjer kan vara en bakomliggande orsak till att färre upphandlingar miljöanpassas i mindre kommuner i förhållande till medelstora kommuner.

Nyckelord: Miljöanpassad offentlig upphandling, miljökrav

## 4. Inledning

Den 13 augusti år 2015 inföll Earth Overshoot Day, den ekologiska skuldens dag. Dagen då vi människor använt upp hela den "ekologiska budget" vi har att röra oss med under ett år. Resterande månader av året lever vi på lånat kapital och vi förbrukar således mer av jordens resurser än vad som är hållbart. Detta leder till klimatpåverkan och klimatförändringar som kan komma att påverka oss alla stort.

*"..Det handlar om investeringar i förnybar energi och städer och företag som går före i klimatkampen och satsar på energieffektivisering, förnybar elproduktion, hållbara transporter och klimatsmart mat. Politiker, företag och finansaktörer måste dock göra mycket större åtaganden för att slå vakt om den framtida välfärden.."*

– Stefan Henningsson, klimatexpert på WWF<sup>1</sup>

Men vad kan Sverige göra för att jorden ska bli mer välmående? Den offentliga sektorn är en stor aktör när det kommer till upphandlingar och dessa uppgår varje år till närmare 600 miljarder kronor. Genom direktiv från både EU och den svenska regeringen finns en önskan om att de offentliga upphandlingarna numera ska innehålla miljökrav.<sup>2</sup> På grund av sin storlek bidrar den offentliga sektorn till att miljöanpassning verkligen sker inom offentlig upphandling, något som i förlängningen skulle kunna leda till ett positiv miljöpåverkan.<sup>3</sup> Miljöanpassad upphandling beskrivs som ett viktigt miljöpolitiskt styrmedel då den ger användaren ett flexibelt och kraftigt sätt att påverka leverantörer att miljöanpassa sig själva och sina produkter.<sup>4</sup> Vikten av att offentliga upphandlingar genomförs på grönt vis är med andra ord stor, trots detta ställs inte miljökrav i offentliga upphandlingar i den utsträckning som det finns möjlighet till. Den fråga som blir hängande i luften är således, varför? Denna studie kommer ta fasta på den frågan och genom dokumentstudie och intervjuer försöka förstå vad det är som i praktiken hindrar den upphandlande enheten från att göra fler miljöanpassade upphandlingar.

---

<sup>1</sup> WWF:s hemsida. <http://www.wwf.se/press/pressrum/pressmeddelanden/1600929--nu-har-vi-spenderat-naturens-budget-fr-i-r> Avläst: 151105

<sup>2</sup> Pedersen, K. (2013). *Upphandlingens grunder: en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*. Stockholm: Jure Förlag AB. s 7

<sup>3</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013). *Miljö- och sociala hänsyn i offentlig upphandling: juridik och praktik*. Stockholm: Jure Förlag AB. s 7f

<sup>4</sup> Lundberg, S, Marklund, P och Brännlund, R. (2009). *Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*. (ISSN-nr 1652-8069) Stockholm: Konkurrensverket. s 4

## 5. Bakgrund

### 5.1 Målsättning för hållbar utveckling i EU

I Europeiska unionens (hädanefter EU) fördrag om EU:s funktionssätt finns Brundtlandsrapportens definition av hållbar utveckling med. Denna återfinns i artikel 3 i fördraget och säger att man inom EU ska ha en utveckling som ”tillfredsställer den nuvarande generationens behov samtidigt som kommande generations förmåga att tillfredsställa sina behov inte äventyras.”<sup>5</sup> Denna princip som beskriver hållbar utveckling finns nu med som en av grundprinciperna inom EU. Försiktighetsprincipen ska användas när det gäller den miljöpolitik som ska bedrivas inom unionen. Det är på grund av dessa principer som alla politiska områden ska genomsyras av den miljölagstiftning som det beslutats om. Genom att ställa krav inom området för offentlig upphandling på t ex hållbara produkter pressas marknaden att ändras till att bli mer miljötänkande. Detta menar EU-kommissionen är på grund av att den offentliga sektorn är en stor aktör ute på marknaderna.<sup>6</sup> De miljömässiga utmaningar som EU, och alla dess medlemsländer, står inför är stora och upphandling har kommit att bli ett styrmedel med stor betydelse för en positiv utveckling inom bland annat området för hållbar utveckling. Att upphandling kan ses som ett av flera effektiva styrmedel för att främja hållbar utveckling är något som även EU-kommissionen tagit fasta på<sup>7</sup> och det är med den bakgrunden som kommissionen år 2003 uppmanade alla medlemsländer att upprätta och införa handlingsplaner för miljöanpassad offentlig upphandling.<sup>8</sup>

### 5.2 Lag om offentlig upphandling

Den lag som reglerar offentliga upphandlingar inom statliga myndigheter, landsting och kommuner är lagen om offentlig upphandling, SFS 2007:1091 och trädde i kraft i november 2007. Enligt lagen om offentlig upphandling (hädanefter LOU) ska alla upphandlande myndigheter agera likvärdigt och icke-diskriminerade mot de leverantörer som finns att tillgå när det kommer till upphandling av en vara eller tjänst. Upphandlingen ska vara en öppen process samt att proportionalitet och ömsesidigt erkännande ska vara principer som används.

---

<sup>5</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013) s 29

<sup>6</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013) s 30

<sup>7</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013) s 7

<sup>8</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013) s 38

I 1 kapitlet 9a§, som var ett tillägg till lagen och infördes 2010, ska miljöhänsyn och social hänsyn beaktas i varje upphandling som sker. Detta ska dock endast ske om upphandlingens karaktär motiverar en sådan hänsyn.<sup>9</sup>

### 5.3 En handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling

År 2007 infördes en nationell handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling, Skr. 2006/07:54 *Regeringens skrivelse – Miljöanpassad offentlig upphandling*, framtagen av regeringen med förarbete och underlag från Naturvårdsverket. Efter att EU uppmanat alla medlemsstater att upprätthålla handlingsplaner för miljöanpassad upphandling togs denna handlingsplan fram. Regeringen bedömde att genom införandet av en sådan handlingsplan skulle miljöanpassad offentlig upphandling få större slagkraft i statliga myndigheter, landsting och kommuner. Miljöanpassad offentlig upphandling ansågs vara ett bra styrmedel för att styra vårt samhälle mot en långsiktigt hållbar konsumtion och produktion. Det nationella målet var att få en högre andel offentliga upphandlingar där miljökrav var specificerade, likaså att andelen ramavtal med sådana krav skulle öka samt att myndigheter inom både stat, kommun och landsting mer regelbundet skulle ställa miljökrav.<sup>10</sup>

## 6. Problemformulering

Miljöförstöring är ett av världens stora problem och staten lät därför, med påtryckning från EU, införa en nationell handlingsplan för miljöanpassad upphandling för att öka bland annat kommunernas miljötank.<sup>11</sup> Denna handlingsplan sträckte sig till 2010 och anses nu vara implementerad i kommunernas arbete när det kommer till upphandlingar. Offentliga upphandlingars betydande ekonomiska omfattning gör att de är ett viktigt politiskt styrmedel med stor drivande effekt i arbetet för miljön.<sup>12</sup> I en rapport från Naturvårdsverket (2009), som skrivits på uppdrag från regeringen, visar det sig att små kommuner är sämre på att ställa miljökrav i upphandlingsprocessen än vad större och medelstora kommuner är. De små kommunerna har även ett större antal icke väldefinierade miljökrav samt större andel upphandlingar där icke väldefinierade miljökrav förekommer till viss del än de större och

---

<sup>9</sup> SFS 2007:1091 *Lag om offentlig upphandling*. Stockholm: Finansdepartementet UR.

<sup>10</sup> Skr. 2006/07:54. *Regeringens skrivelse – Miljöanpassad offentlig upphandling*. Stockholm: Miljödepartementet.

<sup>11</sup> Skr. 2006/07:54. *Regeringens skrivelse – Miljöanpassad offentlig upphandling*. Stockholm: Miljödepartementet.

<sup>12</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013) s 7



medelstora kommunerna. Detta belyser det problem som finns inom miljöanpassad upphandling – att det trots införande av nya riktlinjer, handlingsplaner och tillägg till befintlig upphandlingslag fortfarande inte ställs miljökrav i den omfattning det skulle kunna göra.<sup>13</sup> Rapporten från Naturvårdsverket (2009) belyser däremot inte vilka faktorer i det praktiska arbetet hos de mindre kommunerna i landet som bidrar till att de tycks ha större svårigheter att ställa miljökrav vid offentliga upphandlingar. Den tidigare forskning som genomförts har delvis studerat kommuner, bland annat i Bartholdssons rapport från 2011. Bartholdsson studerar i rapporten kommuners hantering av målkonflikten mellan miljökrav och andra krav inom offentlig upphandling.<sup>14</sup> Det finns således en kunskapslucka och en möjlighet för vidare studier på området för hur kommuners praktiska arbete samt policys och riktlinjers utformning påverkar förutsättningarna för att ställa miljökrav i offentlig upphandlingar.

## 7. Syfte

Syftet med denna uppsats blir att undersöka hur det praktiska arbetet med offentlig upphandling ser ut i kommunerna samt hur utformningen av policys och riktlinjer styr det praktiska arbetet. Genom att välja ut tre mindre kommuner kan studien fokusera på den del av forskningen som ännu inte helt upptäckts. Kommunernas praktiska arbete framkommer genom intervjuer och genom policys och riktlinjer som kommunerna arbetar efter. Studiens uppgift blir efter det att genom analys försöka belysa vilka faktorer inom de två empiriska delarna som är bidragande till att miljökrav inte finns med i alla offentliga upphandlingar som görs. Förhoppningen blir att sedan kunna dra några slutsatser om vilka tendenser som går att identifiera. Forskningsfrågan ska bidra till att försöka upplysa hur problemet inom mindre kommuner uppstår.

### 7.1 Frågeställning

- På vilket sätt påverkar det praktiska arbetet samt befintliga policys/riktlinjer till att miljöanpassad upphandling används?

---

<sup>13</sup> Naturvårdsverket. (2009). *Miljöanpassad upphandling i praktiken: en genomgång av offentliga upphandlingar 2009*. Stockholm: Naturvårdsverket. s 24f

<sup>14</sup> Bartholdsson, K. (2011). *Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem*. Stockholm: Naturvårdsverket. s 6f

## 8. Metod

I denna kvalitativa studie kommer utgångspunkten vara en övergripande frågeställning som ska försöka besvaras. Uppsatsen är dels en dokumentstudie, där kommunernas styrdokument vad gäller upphandling, om sådana upprättats i kommunerna, ska studeras och analyseras. Utöver dessa dokument kommer även Miljöstyrningsrådets riktlinjer att analyseras då det är utifrån dessa en stor del kommuner i Sverige utformar sina upphandlingspolicys. Dokumentstudien kommer bestå av granskning av ett policydokument vad gäller upphandling för varje kommun. Främst kommer miljökrav vid upphandling, om dessa finns med, att lyftas fram och därefter viktiga principer och förhållningssätt. Miljöstyrningsrådets riktlinjer kommer granskas och viktiga principer och verktyg som kommunerna ges kommer identifieras.

Den andra delen av denna uppsats kommer bestå av kvalitativa intervjuer med främst upphandlings-/inköpssamordnare för att komplettera dokumentstudien och för att få en så relevant och rättvisande bild av verkligheten som möjligt. Dessa kommer ske genom fysiska besök, telefon eller mail beroende på vad som passar den som ska intervjuas och beräknas omfatta ca 30 minuter vardera. På grund av svårigheter till fysiska intervjuer genomfördes i studien endast en sådan medan resterande två intervjuer skedde via mailkontakt. De intervjuade ställdes samma frågor vare sig intervjun skedde via besök eller mail. Ur metodsynpunkt hade det mest optimala varit att lyckas få alla intervjuer via fysiska besök då sådana intervjuer ger ett större utbyte av tankar och funderingar. Svaren från intervjuerna kommer presenteras anonymt, ett beslut som togs i studiens början då en anonymitet kan få respondenten att känna sig tryggare samt "våga" svara friare på de frågor som ställs. Den fysiska intervjun som genomfört spelades inte in vilket var en önskan från de intervjuade som respekterades. Med anledning av detta behövdes ingen transkribering genomföras inför studiens empiriska del utan intervjuerna sammanställdes från anteckningar samt de skriftliga svar som inkommit på mail.

Vad gäller att utforma en så optimal och rättvisande studie som möjligt finns ett antal steg i denna studies process som skulle kunnat genomföras på ett annorlunda sätt. Som ovan nämnt hade det ur metodperspektivet varit en fördel med fler fysiska intervjuer samt att kunna få möjlighet till att spela in intervjuerna. Det finns en risk att saker faller i glömska eller inte återges korrekt när endast anteckningar tas vid en intervju. Avgränsningarna kunde valt ut med större omsorg, men även i detta skedet av studien uppkom problem som gjorde att ett nytt urval av kommuner fick göras. En ytterligare faktor som skulle ha kunnat bidra till en bättre empirisk

grund för studien hade varit om intervjuunderlaget genomarbetats och specificerats tydligare. De nuvarande frågorna för intervjuerna (se Bilaga 1) är brett utformade och ur metodsynpunkt lite för ”spretiga”. Vid utformningen av dessa var studien i sin början och på grund av den inte riktigt ”tagit form” fick frågorna göras på ett sådant vis att många olika områden fångades in.

Det empiriska material som framtagits genom dokumentstudien och intervjuerna redovisas sedan var för sig i den empiriska delen av studien. Därefter kommer innehållet att studeras och bearbetas genom den teoretiska referensramens glasögon. I den teoretiska referensramen framkommer en rad ”byggstenar” som krävs för att lyckas genomföra en miljöanpassad upphandling i praktiken. Dessa byggstenar kommer att jämföras mot det empiriska materialet i studien för att undersöka huruvida kommunerna besitter dem eller ej. Utöver dessa kommer det empiriska materialet ställas mot de olika principer som kommer med offentlig upphandling för att se om dessa efterlevs. Den teori som kommer användas i analysen är Paul J DiMaggio och Walter W Powells teori från 1983 om isomorfism som framtagits ur Max Webers nyinstitutionella teori. Denna teori, samt resterande principer och byggstenar, beskrivs utförligt i kommande teoretiska avsnitt. Dessa tre olika delar – isomorfismen, principer för offentlig upphandling samt ”byggstenarna” – kan ses som de analysverktyg som kommer att användas.

## 8.1 Avgränsningar

För att avgränsa denna studie har ett urval gjorts till tre kommuner. Detta har gjorts för att tiden är knapp när det kommer till uppsatsen och att intervjua och studera allt för många kommuners dokument skulle bidra till en alldeles för hög arbetsbörda. I tidigare forskning som Naturvårdsverkets rapport från 2009 definieras en liten kommun som en ort där det bor färre än 50 000 invånare. I rapporten framgår även att kommuner verkar vara de som har svårast att definiera och använda sig av miljökrav i jämförelse med landsting och statliga myndigheter.<sup>15</sup> Detta är bakgrunden till studiens avgränsning. Det finns en tydlig avgränsning till hos vilka svårigheterna är störst, det vill säga mindre kommuner, och det är således anledningen till att det vore intressant att studera just denna grupp. De kommuner som valts är tre stycken belägna i södra Sverige och som är ungefär lika till storlek. Kommunerna är Olofström<sup>16</sup> samt Karlshamn<sup>17</sup> i Blekinge län och Bromölla<sup>18</sup> i Skåne län. Även om Karlshamn sticker ut i fråga

---

<sup>15</sup> Naturvårdsverket. (2009). s 24f

<sup>16</sup> Personlig intervju med upphandlingssamordnare och miljösamordnare. 151211

<sup>17</sup> Mailkontakt med upphandlingschef. 151217

<sup>18</sup> Mailkontakt med upphandlingssamordnare. 151221

om invånarantal valdes denna kommun ut för studien. Anledningen till detta var svårigheter med att få möjlighet och genomföra intervjuer med andra till invånarantalet mindre kommuner. Karlshamn kan trots att man är dubbelt så stor som Olofström och Bromölla ändå anses tillhöra kategorin små kommuner i landet som helhet.

### *8.1.1 Tre kommuner i södra Sverige*

#### *8.1.1.1 Olofström*

Kommunen ligger i västra Blekinge och har ungefär 13 000 invånare. En tillväxtkommun som de tre senaste åren ökat i antal invånare. Olofström har riklig natur med naturreservat och 200 sjöar, däribland Blekinges största sjö Halen. Volvo Personvagnar AB är kommunens största och absolut viktigaste arbetsgivare. Visionen som kommunen strävar efter är att:

*"Invånare och näringsidkare skall uppfatta Olofström som en välkommande och framåtsträvande kommun där möjligheterna till utveckling och inflytande är goda. Olofström skall vara en plats som våra besökare gärna återvänder till."*<sup>19</sup>

#### *8.1.1.2 Bromölla*

Bromölla kommun ligger i nordöstra Skåne. Kommunen, med lite mer än 12 000 invånare, lyfter fram sitt centrala läge som sin största tillgång. Detta läge bidrar till möjlighet att lätt röra sig till omvärlden vilket enligt Bromölla är positivt för deras arbetsmarknad men även för kultur och utbildning. Innovation är viktigt för kommunens utveckling. Även Bromölla kan ses som en tillväxtkommun och har de senaste åren ökat i invånarantal.<sup>20</sup>

#### *8.1.1.3 Karlshamn*

Den sista kommunen som valts ut för studien är Karlshamns kommun som är belägen i sydligaste Blekinge, precis vid kanten till Östersjön. Kommunen är en något större kommun med sina 31 000 invånare än de två andra utvalda kommunerna Olofström och Bromölla. Kommunen är precis som resterande kommuner i studien en tillväxtkommun. Karlshamn anser sig ha ett strategiskt bra läge vid vattnet, och menar att detta blir en naturlig och öppen dörr mot

<sup>19</sup> Olofströms kommuns hemsida. <http://www.olofstrom.se/om-olofstrom> Avläst: 151202

<sup>20</sup> Bromölla kommuns hemsida. <http://www.bromolla.se/sv/Kommun--politik/Vision/> Avläst: 151202

Europa. De tre hållbarhetsaspekterna – ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet – är ledord i Karlshamns kommun och något som ska genomsyra all verksamhet.<sup>21</sup>

## 9. Teoretisk referensram

### 9.1 Miljömål och andra krav inom offentlig sektor

I publikationen skriven av Wandén (2007) lyfts möjligheter och problem som kommer med arbetet för en bättre miljö fram. Wandén presenterar begrepp så som olika typer av mål som kan finnas inom den offentliga sektorn, därefter följer en presentation av hur miljömål och andra välfärds mål kan samspela. De olika målen definieras som systemmål, produktionsmål, hänsynsmål och processmål. Systemmål är övergripande samhällsmål som exempelvis en arbetsmarknad i balans, produktionsmål är mål för enskilda verksamheter som ger service åt samhället så som socialvård. Hänsynsmål däremot handlar om större ting som miljö och jämställdhet, dessa mål är mål som har flera t ex statliga områden där de verkar. Processmål, den sista typen av mål, är sådana som beskriver hur en organisation ska bedriva sin verksamhet. Processmål kan innebära att verksamheten ska bedrivas effektivt, med transparens, på ett demokratiskt vis och med rättssäkerhet.<sup>22</sup> I Naturvårdsverkets rapport *Miljöanpassad upphandling i praktiken* från 2009 beskrivs att utöver de ovanstående sorters mål inom offentlig sektor som den upphandlande enheten måste ta hänsyn till även finns olika sorter av miljökrav som kan tas i anspråk för att miljöanpassa upphandlingen. Rapporten beskriver att det finns olika sätt för upphandlande myndighet att ställa miljökrav, antingen som ett särskilt kontraktsvillkor, som ett utvärderingskriterium eller som ett obligatoriskt krav.<sup>23</sup>

Ett särskilt kontraktsvillkor är ett villkor som ska vara uppfyllt under avtalets tid, ett kriterium som rör utvärdering ska avse den vara eller tjänst som upphandlas medan ett obligatoriskt krav ska avse varan/tjänsten eller leverantören.<sup>24</sup> Detta är även något som Christoffer Stavenow och Lisa Sennström beskriver i sin bok *Miljö- och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, skriven 2013. De skriver även att det är viktigt att noga värdera vilka krav man ställer samt vilken nivå de krav som ställs är på. Vidare diskuteras att ett alltför omfattande obligatoriska krav kan ha

---

<sup>21</sup> Karlshamns kommuns hemsida. <http://karlshamn.se/sv/Karlshamn/Paverka/Om-Karlshamn/> Avläst 151216

<sup>22</sup> Wandén, S. (2007). *Miljömål och andra önskemål – en studie av synergier och konflikter*. (ISSN 0282-7298) Stockholm: Naturvårdsverket. s 20f

<sup>23</sup> Naturvårdsverket (2009). s 19ff

<sup>24</sup> Naturvårdsverket (2009). s 19ff

en hämmande effekt på konkurrensen. Vid användning av obligatoriska krav bör därför försiktighet tas så att man använder kraven på ett sätt som istället öppnar för konkurrens och gynnar marknaden.<sup>25</sup>

Att för hårt ställda miljökrav är kan ha en negativ effekt på konkurrensen vid offentlig upphandling är något som Sofia Lundberg, Per-Olov Marklund och Runar Brännlund varnar för i artikeln *Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhällsekonomiskeffektivitet och konkurrensbegränsande överväganden* de skrivit på uppdrag från Konkurrensverket år 2009. Författarna menar i artikeln att genom att sätta höga skall-krav kan det uppfattas som ett hinder för leverantörer som hade velat lämna anbud i upphandlingen då de möjligtvis måste investera i nya maskiner eller dylikt för att kunna uppfylla kraven. Kostnaden för detta kan då komma överväga vinsten av att kunna medverka i upphandlingen.<sup>26</sup>

De tre olika formerna av miljökrav - kontraktsvillkor, utvärderingskriterium och obligatoriskt krav - kan enligt Naturvårdsverkets rapport från 2009 vara båda väldefinierade eller icke väldefinierat. Det förstnämnda, väldefinierade miljökrav, är sådana som ger den upphandlande enheten hos t ex en kommun en försäkran om att varan eller tjänsten man upphandlar lever upp till en viss miljömässig kapacitet eller som visar på att leverantören har en viss nivå på det miljöarbete som genomförs. Ett icke väldefinierat miljökrav som kan förekomma i upphandlingar är sådana som är formulerade i upphandlingen men där det råder oklarhet kring vad kravet egentligen innebär eller om uppfyllande av dessa ger leverantören en fördel i upphandlingen. I boken *Upphandlingens grunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna* från 2013 fördjupar författaren Kristian Pedersen läsaren i LOU. Pedersen beskriver att man vid upphandling kan ställa skall-krav eller bör-krav. De tre typer som miljökrav kan vara, enligt Naturvårdsverkets rapport, kan även vara någon av de två former som Pedersen beskriver i sin bok. Skall-krav är krav som obligatoriska, vilket betyder att de ska uppfyllas för att anbudet ska få chans att utvärderas.

Bör-krav däremot är krav som inte måste vara uppfyllda, men desto mer väl uppfyllda bör-krav desto större fördel vid utvärderingen.<sup>27</sup> Naturvårdsverkets tre typer av miljökrav kan klassas som både skall- och bör-krav. Exempelvis är obligatoriska miljökrav ett typiskt skall-krav

---

<sup>25</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013) s 92

<sup>26</sup> Lundberg, S mfl. (2009) s 73f

<sup>27</sup> Pedersen (2013) s 84f

medan utvärderingskriterier kan klassas som ett bör-krav menar Naturvårdsverket i sin rapport från 2010 vid namn *Miljöanpassad upphandling – en fråga om att kunna, vilja och förstå*.<sup>28</sup>

## 9.2 Mindre kommuner har större svårigheter

En forskningsstudie genomförd av Naturvårdsverket (2009) som tidigare tagits upp visar på att små kommuner, orter med mindre än 50 000 invånare, verkar ha svårare att ställa miljökrav vid upphandlingar. I studien visar statistik att små kommuner endast stället miljökrav i 79% av de upphandlingar som genomförs i jämförelse med medelstora kommuner där siffran är 92%. Studien genomfördes med siktet inställt på att undersöka om det var så att kommunen storlek hade betydelse för förmågan att ställa miljökrav något som bekräftades. Undersökningen visade även på att små kommuner i större utsträckning använder sig av icke väldefinierade miljökrav i de fall där de ställer miljökrav.<sup>29</sup> Även i Naturvårdsverkets rapport från 2010 beskrivs att att nivån på miljökraven som ställs ofta är på en basnivå men att mer avancerade miljökrav ställs inom vissa upphandlingsområden t ex inom livsmedel eller personbilar. Att det inom dessa områden ställs högre krav beskrivs i rapporten bero på att det för den upphandlande enhet funnits mer stöd och/eller krav från de styrande politikerna att göra detta.

Rapporten visar även att skall-krav är vanligaste formen av krav som ställs och anledningen tycks inte vara att man här ser tydligast positiv effekt för miljön utan för att det genom att ställa skall-krav krävs mindre uppföljning. Vidare visar intervjuerna som genomförts i studien att miljökrav allt för ofta får en längre ställning gentemot lägsta pris eller högsta kvalitet. Detta händer främst när miljökraven är utformade som bör-krav, det vill säga som utvärderingskrav, då det krävs stor kunskap och starkt stöd från ledningen inom organisationen för att kunna värdera dessa krav på samma nivå som lägsta pris eller högsta kvalitet. Rapportens intervjuer visar även på att det upplevs svårare att ställa miljökrav på tjänster än på varor vilket resulterar i att andelen miljökrav som ställs i upphandling av tjänster är låg.<sup>30</sup>

## 9.3 Principer att ta hänsyn till vid offentlig upphandling

Stavenow och Sennström (2013) samt Pedersen (2013) beskriver de olika principerna som finns för offentlig upphandling. Dessa principer kommer från EU-direktiv men finns även uttryckta

---

<sup>28</sup> Naturvårdsverket (2010) s 31

<sup>29</sup> Naturvårdsverket (2009) s 24f

<sup>30</sup> Naturvårdsverket (2010) s 41

i vår svenska lagstiftning genom LOUs 1 kap. §9.<sup>31</sup> Stavenow och Sennström beskriver *principen om icke-diskriminering* som innebär att leverantörer inte på något sätt får diskrimineras på grund av nationalitet. Detta innebär att en upphandlande enhet inte får låta en lokal leverantör erhålla upphandlingen enbart för att det är just en lokal leverantör.<sup>32</sup> Pedersen redogör även för att principen om icke-diskriminering innebär att den upphandlande enheten inte får utforma upphandlingen med krav som inte utländska aktörer känner till. Krav ska ställas så att alla aktörer, svenska och utländska, kan förstå och klara av dem även om man som upphandlande enhet således endast förutsätter att anbud endast kommer komma från svenska aktörer.<sup>33</sup>

*Likabehandlingsprincipen* innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och att alla leverantörer ska ha samma möjligheter samt förutsättningar. Vidare är likvärdig information en viktig del av principen. Alla leverantörer har rätt att få samma information vid samma tidpunkt. Stavenow och Sennström beskriver även att det enligt likabehandlingsprincipen inte är tillåtet att anta ett anbud från en leverantör som inte uppfyller alla de skall-krav som ställts. Att ställa miljökrav som alla leverantörer inte kan leva upp till är däremot inget som strider mot likabehandlingsprincipen<sup>34</sup>, något som Konkurrensverkets (2014) styrker.<sup>35</sup> Konkurrensverkets riktlinjer säger jämväl att praxis från EU-domstolen beskriver likabehandlingsprincipen som en princip där situationer som är likvärdiga inte får behandlas på olika sätt och likaså att situationer som är olika inte får hanteras på likvärdigt sätt.<sup>36</sup>

*Principen om öppenhet och förutsebarhet* är en princip som belyser betydelsen av transparens och öppenhet i upphandlingsprocessen. Innebörden i principen är att upphandlingsprocessen ska genomsyras av öppenhet samt att förutsättningar och krav som funnits i förfrågningsunderlaget inte ska ändras under upphandlingens gång. Principen om öppenhet innebär även att annonsering ska ske offentlig och att upphandlingen överlag ska genomföras enligt offentlighetsprincipen. Ingen del av upphandlingsprocessen får hemlighållas för någon

---

<sup>31</sup> SFS 2007:1091. 1 kap. §9

<sup>32</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013) s 57f

<sup>33</sup> Pedersen (2013) s 19f

<sup>34</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013) s 56f

<sup>35</sup> Konkurrensverket. (2014). *Riktlinjer för användning av hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket. s 2f

<sup>36</sup> Konkurrensverket. (2014). s 2f



part och anbudsgivarna har rätt att få veta hur processen fortlöper samt vem som tilldelas kontraktet.

*Proportionalitetsprincipen* redogör Pedersen för som en princip där de krav som ställs måste vara rimliga för vad som upphandlas, det vill säga det måste finnas en koppling mellan föremålet för kontraktet och de krav som ställs. Pedersen beskriver även att det enligt proportionalitetsprincipen är viktigt att kraven som ställs är effektiva och att nyttan med genomföra dem inte är väger tyngre än de negativa effekterna som åtgärderna kan ha för de som påverkas av dem. Pedersen beskriver i sin bok exempel på hur en felaktiga krav strider mot principen. T ex kan en upphandlande myndighet inte kan ställa krav på ett byggföretag som ska bygga en skola som kräver av företaget att man tidigare måste byggt ett visst antal skolor för att kunna få kontraktet som upphandlingen avser.<sup>37</sup>

*Principen om ömsesidigt erkännande* handlar om att intyg och certifikat utfärdat av motsvarande myndigheter i ett annat EU-medlemsland ska anses likvärdiga med de som utfärdats i Sverige. En upphandlande enhet i Sverige kan inte kräva att en leverantör som vill lämna anbud måste ha en viss sorts svensk utbildning om de kan uppvisa intyg om likvärdig sådan i hemlandet.<sup>38</sup>

Två miljökopplade principer finns även att ta hänsyn till vid offentlig upphandling och då främst vid miljöanpassad sådan. Den första är *försiktighetsprincipen* är en grundsten i EU:s miljöpolitik och finns inskriven i Sveriges miljöbalks 2 kap. § 3. Principen åberopar att försiktighet bör vidtas i den dagliga verksamheten samt vid åtgärder så att man i så stor utsträckning som möjligt förhindrar att skada tillkommer människor eller miljö. *Substitutionsprincipen* är den andra miljörettsliga principen som innebär att man så långtgående som möjligt ska välja alternativ till, som för människor och miljö skadliga, kemiska produkter och andra biotekniska organismer.<sup>39</sup>

#### 9.4 Att hantera miljöanpassad upphandling i praktiken

Naturvårdsverkets rapport (2010) visar på några faktorer som tycks avgöra hur väl fungerande miljöanpassad upphandling är i praktiken. Först nämns att politikernas vilja till att upprätta

---

<sup>37</sup> Pedersen (2013) s 20f

<sup>38</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013) s 58

<sup>39</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013) s 59

miljökrav är en nyckelfaktor till huruvida miljökrav ställs i upphandlingar. Om organisationen har en miljöpolicy eller miljömål samt politiker som stödjer miljöanpassad upphandling bidrar det till att miljökrav används i större utsträckning i praktiken. Nästa faktor är att medarbetarna inom organisationen är engagerade och värnar om miljön. Det beskrivs som viktigt att det finns personer inom organisationen som är pådrivande i arbetet med att vilja ställa miljökrav.<sup>40</sup> Att politisk vilja är viktig är även något som Stavenow och Sennström (2013) argumenterar för. Författarna menar att för att kunna genomföra en miljöanpassad upphandling krävs vissa organisatoriska krav på den upphandlande myndigheten. Stavenow och Sennström menar att politiska förankring i många fall ökar användningen av hållbarhetskrav i upphandlingar. Ett exempel på detta är fall där politiska beslut om ökat användande av miljöbilar samt ekologiska varor bidragit till att den upphandlande myndigheten upphandlat fler av dessa varor.<sup>41</sup>

Stavenow och Sennström poängterar även att förutom att medarbetarna har engagemang för miljöfrågan krävs det rätt kompetens då miljöanpassad upphandling är ett svårt och komplext område. Det är därför viktigt att rekrytera personer, eller lära upp befintlig personal, till att klara av den arbetsinsats som krävs för att kunna ta miljöhänsyn vid upphandlingar. Utöver personal som har tillräcklig kompetens krävs att upphandlande enheter har en strategiskt genomtänkt upphandling så att den genomförs så effektivt och bra som möjligt. Som tidigare nämnts är vidareutbildning för befintlig personal en viktig del för att lyckad miljöanpassad upphandling. Enligt Stavenow och Sennström krävs att personal utbildas i riktlinjer och regler för miljöanpassad upphandling likväl som målsättning från statlig och lokal nivå. Det är även av stor vikt att personalen vet vart man ska vända sig för vägledning och råd. För att underlätta detta tog Miljöstyrningsrådet fram riktlinjer för att underlätta för de som arbetar med miljöhänsyn vid upphandling och för att göra det enkelt att veta hur olika situationer ska hanteras.<sup>42</sup> Dessa riktlinjer finns nu under Konkurrensverkets regi.<sup>43</sup> Slutligen lyfter författarna Stavenow och Sennström fram att upphandlande enheter drar stor nytta av att implementera miljöhänsyn som en naturlig del av upphandlingen. Genom att miljöhänsyn finns med i upphandlingspolicys och andra riktlinjer ökar chansen för att fler miljökrav ställs.

---

<sup>40</sup> Naturvårdsverket (2010) s 42f

<sup>41</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013) s 73f

<sup>42</sup> Stavenow, C. & Sennström, L. (2013) s 76ff

<sup>43</sup> Konkurrensverkets hemsida. <http://www.konkurrensverket.se/nyheter/miljostyrningsradet-blir-en-del-av-konkurrensverket/> Avläst 160107

Naturvårdsverkets rapport (2010) visar likt Stavenow och Sennström beskriver i sin bok att personalens kompetens är en viktig faktor. I rapporten skrivs att god och för den specifika situationen rätt kompetens är två viktiga kärnor i lyckad miljöanpassad upphandling. De intervjuade i rapporten säger även att de tycker sig sakna just kompetens kring miljö, upphandling samt andra för miljöanpassad upphandling viktiga kunskaper. Följden av detta bli således att färre miljökrav ställs. De intervjuade vittnar även om vikten av att kunna vända sig till kunniga inom organisationen så som en miljösamordnare samt vikten av eldsjälar inom organisationen för att på ett bättre sätt kunna driva igenom förändringar som bidrar till att fler miljökrav upprättas. Rapporten visar även att mindre upphandlande enheter, där endast en eller få upphandlare finns har svårt att finna tid att utföra mer arbete än de redan gör.<sup>44</sup>

Miljökrav kräver mer arbete för att vara korrekta och välformulerade. Risken att miljökrav väljs bort på grund av för stor arbetsbörda finns i dessa mindre enheterna. Även Lundberg mfl (2009) påpekar att miljöhänsyn i offentlig upphandling kan leda till mer arbete för personalen inom den upphandlande enheten. Lundberg mfl säger även att det finns risk för att miljöanpassad offentlig upphandling leder till ökade administrationskostnader som följd av ökad arbetsbörda.<sup>45</sup>

## 9.5 Institutionell isomorfism

Paul J DiMaggio och Walter W Powells beskriver i *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields* från 1983 sin teori om institutionell isomorfism. Teorin kan användas som ett verktyg för att analysera den politik som förs och den kultur som finns inom moderna organisationer så som kommuner. De menar att det finns en sorts maktkamp för verksamheter för att få politiskt stöd, kunder, tillräckligt med resurser och för att lyckas skapa legitimitet. Teorin har växt fram som en vidare diskussion från Max Webers nyinstitutionella teori. Skillnaden är att teorin menar att organisationer skapar och samordnar sin verksamhet genom strävan efter legitimitet till skillnad från Weber som talar om att organisationer istället finner svaret till en fungerande verksamhet endast i formella strukturer.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Naturvårdsverket (2010) s 41ff

<sup>45</sup> Lundberg, S mfl. (2009) s 75f

<sup>46</sup> DiMaggio, P och Powell, W. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*, Vol 48 (2), 147-160. s 148f

Tre olika typer, eller bakomliggande drivande faktorer, identifierar DiMaggio och Powell när det kommer till institutionell isomorfism. Den första typen kallar de *tvingande isomorfism* (*coercive isomorphism*) och kan beskrivas handla om det politiska inflytandet över organisationer samt lagar och andra kravs påverkan. Den tvingande isomorfismen kan uttryckas både i formella och informella påtryckningar. Enligt denna typ av isomorfism kan politiskt styrda organisationer finna sig i situationer där beslutsfattarna, det vill säga politikerna, inte är det som i verkligheten utför de beslut och konsekvenserna av de beslut som tagits.<sup>47</sup>

*Imiterande isomorfism* (*mimetic isomorphism*) går ut på att organisationer imiterar andra mer lyckade organisationers arbetssätt. Detta sker när organisationen finner sig i en sits där verksamhetens utrustning är bristfällig, mål är för svårdefinierade för att uppnås, beslutsfattandet problematiskt och när osäkerheten kryper på. Att anamma en handlingsmönster som man vet redan fungerar är ett bra sätt att få organisationen på rätt spår.<sup>48</sup>

*Normativ isomorfism* (*normative isomorphism*) är den tredje formen av institutionell isomorfism och kan beskrivas främst härstamma från professionalisering och det faktum att svårigheter verkar finnas inom professionalisering att som yrkesgrupp bestämma vilka villkor och metoder som gäller. Professionen måste sedan även samarbeta med andra inom organisationen som inte tillhör samma yrkesgrupp vilken kan skapa motsättningar grupperna emellan. En aspekt av normativ isomorfism är att allt fler utbildar sig och en annan aspekt är att större nätverk av yrkesgrupper bildas. Normativ isomorfism visar även att det inom organisationer är vanligt att man vid rekrytering anställer någon som är mest lik sig själv.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> DiMaggio, P och Powell, W. (1983) s 150f

<sup>48</sup> DiMaggio, P och Powell, W. (1983) s 151f

<sup>49</sup> DiMaggio, P och Powell, W. (1983) s 152

## 10. Empiri

### 10.1 Stora likheter mellan kommunernas policys<sup>50</sup>

Efter granskning av de tre kommuner som valts ut för denna studie går att konstatera att stora likheter finns i utformningen av kommunernas upphandlings- och inköspolicys. Målsättningen för samtliga kommuner är att ha en upphandling som är bland annat effektiv, med en totalekonomi som beskrivs ska vara god och som bedrivs med kompetens. Även de grundläggande reglerna för upphandling inom kommunerna är av samma art. Det handlar om att upphandlingarna ska ha; affärsmässiga grunder, konkurrens ska vara en grundpelare i upphandlingarna, den personal som arbetar med upphandling ska vara väl införstådda i LOU samt andra policys, utnyttja sin storlek som köpare och samordna större upphandlingar där man ges större möjlighet att påverka saker som pris, miljö samt kvalitet. Vidare talar kommunernas upphandlings- och inköspolicys om att det är viktigt att utforma upphandlingarna på ett sådant sätt att alla storlekar på företag och aktörer kan medverka. De grundläggande principerna inom LOU ska åberopas. Kommunernas policys talar om att det är viktigt med en kommungemensam grundsyn på upphandling, utnyttja storhetsfördelarna i att genomföra upphandlingar med stor volym, att de som arbetar med upphandling inom kommunen arbetar efter de regler som satts och agerar på ett likvärdigt sätt. Samtliga tre kommuner beskriver även att det är Konkurrensverket, tidigare Miljöstyrningsrådets, riktlinjer för miljöanpassad upphandling som ska vägleda för att uppnå en upphandling som anses mer hållbar. All den upphandling som sker ska vara med miljökrav som grund. Enligt kommunernas policys ska de varor, tjänster samt entreprenader som har minst påverkan på miljön och människor vara de som är föremål för upphandling. Kommunernas upphandlingsenheter bör vidta en helhetssyn vid upphandling som bidrar till en bättre yttre miljö men även arbetsmiljö.

### 10.2 Konkurrensverkets riktlinjer<sup>51</sup>

Fram till år 2014 var Miljöstyrningsrådet en fristående myndighet med ansvar för offentlig upphandling och riktlinjer för detta. Myndighetens verksamhet gällande miljöanpassad upphandling ligger numera under Konkurrensverkets regi, vilka har kommenterat och sammanställt de riktlinjer som Miljöstyrningsrådet framtagit. Dessa riktlinjer lades fram av Konkurrensverket år 2014 i handlingsplanen *Riktlinjer för användning av hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling*. Efter genomförandet av denna studies empiriska del framkom att det

---

<sup>50</sup> Bromölla kommuns upphandlings- och inköspolicy, Karlshamns kommuns upphandling- och inköspolicy & Olofströms kommuns upphandlings- och inköspolicy.

<sup>51</sup> Konkurrensverket (2014)

är dessa riktlinjer som de utvalda kommunerna i synnerhet lutar sig mot i utformandet av upphandlingspolicys samt i det vardagliga arbetet med miljöanpassade upphandlingar.

Riktlinjerna pekar på att de enheter som ansvarar för upphandlingar har stora möjligheter att faktiskt agera miljöanpassat vid offentliga upphandlingar genom att man delvis bestämmer hur den vara eller tjänst man vill upphandla ska vara utformad samt att enheterna själva kan utforma hur deras miljöhänsyn ska arta sig. Denna frihet får dock inte breda ut sig så till vida att den överskuggar EU:s lagstiftning och de principer som man beslutat om ska gälla för offentlig upphandling.

Nya direktiv som framtagits 2014 visar på att offentliga organ i den utökade frihet de tilldelats har en större förmåga att påverka det faktum att andra aspekter än den ekonomiska kan ha företräde vid offentliga upphandling. Vidare skriver Konkurrensverket i handlingsplanen att det är den upphandlande enhetens eget val och ansvar att välja vilka behov som är viktigast för just deras verksamhet. Även här visar handlingsplanen på en stor frihet för myndigheter och organisationer när det kommer till att miljöanpassa upphandlingar. Riktlinjerna i handlingsplanen beskriver även att om den upphandlande enheten miljöanpassar upphandlingar genom att ta miljöhänsyn finns inget krav i lagstiftning eller direktiv att dessa ska ha något mätbart positivt effekt på miljön. I ett citat från riktlinjerna beskriver Konkurrensverket det på följande sätt:

*”För att få en reell miljöförbättring gäller dock att ta rätt hänsyn i rätt upphandling. Enligt Konkurrensverkets mening bör den upphandlande myndigheten således överväga om de hänsyn i form av exempelvis tekniska specifikationer eller tilldelningskriterier är relevanta, det vill säga är specifikationerna eller kriterierna motiverade utifrån myndighetens behov eller upphandlingens art.”<sup>52</sup>*

Ovanstående vägvisning från Konkurrensverket byggs senare på med att den upphandlande myndigheten själva har ett ansvar i att sälla i vilka av de områden de upphandlar på som man kan göra verklig förändring för miljön genom att miljöanpassa upphandlingen. Även de upphandlingsområden som påverkar miljön avsevärt bör fokuseras på för att kunna ställa sådana krav som påverkar på ett sådant sätt att miljöpåverkan minskas.

---

<sup>52</sup> Konkurrensverket (2014) s 2

I Riktlinjer för användning av hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling punkt 1.2 finns några konkreta förhållningssätt för att som offentlig part i upphandlingen få leverantören att göra mer för miljön. Som en upphandlande enhet kan särskilda villkor om t ex miljöarbete i kontraktet ställas gentemot leverantören, dessa villkor måste sedan leverantören uppfylla innan kontraktet löper ut. Konkurrensverket påpekar även tydligt att det finns ett strängt krav inom upphandling och miljöanpassad upphandling på att det ska finnas en koppling till kontraktetsföremålet. Vad kontraktetsföremålet är beror på vilken typ krav man ställt, om det som ovan handlar om särskilda kontraktsvillkor måste dessa villkor kopplas till det kontrakt som upphandlas. I andra fall, så som när miljöhänsyn ska finnas med i tilldelningskriterierna ska det kopplas till kontraktetsföremålet samt när miljöhänsynen rör den tekniska specifikationen av den vara eller tjänst man avser att upphandla. Det sistnämnda kan röra sig om att en vara man upphandlat om inte får innehålla ett visst miljöfarligt ämne eller att den ska ha odlat ekologiskt. Att på ett korrekt sätt ställa krav som innehåller miljöhänsyn är inte helt enkelt, då det krävs just den koppling till kontraktetsföremålet som beskrivits tidigare samt en förståelse för att det endast är det upphandlingen avser som kan regleras med miljökrav och således inte en leverantörs övriga verksamhet. Detta beskriver Konkurrensverket på ett konkret och tydligt vis med följande citat:

*"Det är exempelvis tillåtet att ta hänsyn som innebär att "de äpplen som levereras till myndigheten ska vara ekologiska", men det är inte tillåtet att kräva att "endast leverantörer vars sortiment uteslutande består av ekologiska äpplen kan lämna anbud"”<sup>53</sup>*

I punkt 1.3 av riktlinjerna argumenterar Konkurrensverket för att en god och välgjord uppföljning och kontroll genomförs av de upphandlade enheterna. En del av detta är även att utvärdera avtalen och kraven som ställs från den upphandlande enhetens sida. Konkurrensverket poängterar att ytterst viktigt är detta i fall där krav som ställs kan vara ofördelaktiga för mindre företag och andra organisationer. Krav, t ex miljökrav, som leverantören ska ha uppfyllt redan vid anbud kan skapa en svår situation för dessa aktörer och rubba konkurrensen.

---

<sup>53</sup> Konkurrensverket (2014) s 3

## 10.3 Intervjumaterial<sup>54</sup>

### *10.3.1 Vilka arbetar med upphandling?*

I de tre kommunerna denna studie riktats in på finns en rad likheter när det gäller den upphandlande enheten. De två mindre kommunerna har en person som arbetar med upphandling och de benämner tjänsten som upphandlingssamordnare medan det i den större kommunen är tre personer som arbetar som upphandlare. Utöver dessa har man en avtalscontroller, en person som ansvarar för e-handel samt en upphandlingschef.

Grundutbildningarna för de personer som arbetar inom området för upphandling i de tre kommunerna varierar och det finns bland annat civilekonomer, controllers, datavetare, företagsekonomer samt personer med kandidatexamens i informatik, e-handel, yrkesutbildningar i Supply chain management och vissa juridiska utbildningar. Vid frågan om hur man hjälper personalen att utöka sina kunskaper i takt med att nya riktlinjer och lagändringar kommer inom området för upphandling och då främst miljöanpassad sådan berättar en av de intervjuade att Sveriges kommuner och landsting (SKL) bland annat har kontinuerliga utbildningar inom dessa områden som man ombes medverka på. Detta ses som något väldigt positivt då man träffar andra som arbetar med upphandling från andra kommuner, kan lära av varandra och givetvis även får god kunskap från SKL:s utbildare.

### *10.3.2 Möjlighet att ställa miljökrav*

I intervjuerna ställdes frågan till de intervjuade personerna om hur processen vid upphandling ser ut och om det t ex lånas in kompetens för att ha möjlighet att ställa miljökrav. Vidare frågades även i vilken del av upphandlingens olika stadie det var vanligast att ställa miljökrav samt om i hur stor utsträckning kommunen faktiskt använde sig av möjligheten att miljöanpassa upphandlingen. En av de tillfrågade talade bland annat om att det är verksamheten, i denna studiens fall kommunens verksamhet, som är de som ställer krav på kvalitet och funktion av det som ska upphandlas medan upphandlingsenheten endast är där för att säkerställa regelefterlevnad och att paketera samt genomföra upphandlingen enligt den lagstiftning, riktlinjer och de principer som finns för offentlig upphandling. Även om det är verksamheten som ställer krav på kvalitet och funktion är det i detta fallet upphandlingsmyndigheten som ställer miljökraven utifrån de önskemål de fått till sig från verksamheten.

---

<sup>54</sup> Sammanställning av personlig intervju med upphandlingssamordnare och miljösamordnare 151211, samt mailkontakt med upphandlingschef och upphandlingssamordnare 151219 respektive 151221.



Om extra kompetens behövs för att kunna ställa välformulerade och korrekta miljökrav vänder man sig inte till extern hjälp utan tar hjälp av verksamheten, detta var något som även de andra tillfrågade beskrev. De gånger man vände sig till en extern aktör för ytterligare kompetens handlade det bland annat om att rådfråga Upphandlingsmyndigheten eller luta sig mot de riktlinjer som Miljöstyrningsrådet (numera under Konkurrensverket) tagit fram. En annan tillfrågad beskrev att det finns stor kompetens inom verksamheten och att hjälp tas där ifrån, om man upphandlar inom området för livsmedel finns t ex koststrategen till hands för att dela med sig av sin kunskap inom området.

I intervjuerna framkom att det är vid framtagandet av förfrågningsunderlag som miljökrav preciseras. De miljökrav som man ställer i förfrågningsunderlaget exekveras vid början av avtalstiden. En av kommunerna lyfter fram att det ofta ställs krav på att de fordon som används ska vara miljöfordon, detta ska sedan uppfyllas av leverantören inom 6 månader från det att leverantören ingått ett avtal med kommunen. I övrigt är det Miljöstyrningsrådet, numera Konkurrensverkets, miljökrav som man implementerar i avtalen och detta är skall-krav på leverantörerna. I en kommun hamnar miljökraven oftast i kravspecifikationen av upphandlingsavtalet, där preciseras miljökraven detaljrikt.

Variation återfanns i hur stor del av de upphandlingar som genomförs som miljökrav ställs. En kommun som intervjuats menade att miljökrav finns med i alla offentliga upphandlingar men att det kan vara olika nivå och omfattning på dem. Andra tillfrågade uttryckte att det inom vissa områden kan vara väldigt svårt, eller till och med omöjligt att ställa något konkret miljökrav. Ett sådant exempel är inom upphandling av konsulttjänster där miljökrav är svåra att precisera, möjligtvis kan man ställa krav att konsulterna ska köra miljöbil till mötena men frågan är hur stor positiv effekt en sådan åtgärd får. Istället väljer man att definiera tydligare och hårdare miljökrav inom de områden som det går för att uppnå en högre positiv effekt med minskad miljöpåverkan som följd. Kommunerna hade svårt att uppskatta andelen upphandlingar som kunde klassas som miljöanpassade, vissa gissade att det i runda slängar handlade om hälften av de upphandlingar som genomförs medan andra uttryckte att det ställs miljökrav där det går att ställa dem.

### *10.3.3 Vilken form tar målkonflikten?*

Till sist ställdes frågan huruvida den målkonflikt som forskningen visar på gestaltar sig för dem som arbetar dagligen med offentliga upphandlingar. De intervjuade frågades om de upplevde att miljökrav kom i andra hand och att krav som t ex principen om lägsta pris fick förtur. Det rådde delade meningar om hur målkonflikten yttrar sig och huruvida den överhuvudtaget ens finns. En intervjuade menade att målkonflikten absolut finns och att det kan handla om att mål från politiker krockar med det som förvaltningen vill. Det kan handla om att politikerna vill ha höga eller högre miljökrav medan förvaltningen vill applicera principen om lägsta pris på varor och tjänster som ska upphandlas. Andra exempel som beskrevs var att politikerna vill ha båda höga eller högre miljökrav samtidigt som de vill att lokala företag ska få en chans, något som gör att en målkonflikt uppstår.

Andra intervjuade såg inte alls att det finns en målkonflikt när man försöker miljöanpassa upphandlingar då man som en person uttryckte det bestämmer från början att det är miljökrav som ska ställas. Om sedan konsekvensen av detta blir ett eventuellt högre pris är det något som man får vara beredd på och acceptera. Ytterligare en intervjuad talade om att de krav man ställer går att uppfylla och att det därför inte riktigt uppstår en målkonflikt.

## 11. Analys av empiriskt material

Enligt den teoretiska referensramen som tagits fram för studien visar både lagstiftningen LOU samt Stavenow & Sennström (2013) och Pedersen (2013) att de grundläggande principerna om proportionalitet, icke-diskriminering, likabehandling, ömsesidigt erkännande samt principen om öppenhet och förutsägbarhet är viktiga komponenter för en väl genomförd offentlig upphandling. Alla dessa principer finns med i de tre kommunernas upphandling- och inköspolicys samt i de riktlinjer från Konkurrensverket som kommunerna använder sig av. Detta visar på en god grund för upphandlarna att stå på när de ska utföra sitt praktiska arbete. Noterbart är att de två miljörättsliga principerna – försiktighetsprincipen samt substitutionsprincipen inte finns konkretiserade i varken upphandlings- och inköspolicys eller i Konkurrensverkets riktlinjer. Det är dock högst troligt att dessa två principer trots detta ändå genomsyrar det praktiska arbetet då de finns inskriva i miljöbalken. Dessa dokumentets mål och krav kan anses tillhöra Wandéns (2007) så kallade processmål, sådana mål som styr hur verksamheten ska arbeta och bedrivas så effektivt som möjligt. Processmål innebär även att verksamheten genom målen ska uppnå transparens, demokratiska tillvägagångssätt och uppnå rättssäkerhet. Det är med andra ord viktigt att i dokument som dessa vara tydlig, så att inga oklarheter uppstår kring hur processmålen ska uppnås. LOU, upphandlings- och inköspolicys samt riktlinjerna från Konkurrensverket kan alla tre anses falla under tvingande isomorfism då de innefattar både politisk påtryckning i form av de processmål som satts upp samt påtryckning av lag i form av LOU.

I vidare analys bevitnar inte upphandling- och inköspolicys i kommunerna huruvida miljökraven ska utformas. De beskriver inte om det ska röra sig om väldefinierade eller icke väldefinierade miljökrav som är de två former olika miljökrav kan ta enligt Naturvårdsverkets rapport (2009). Istället återfinns hjälpen i Konkurrensverkets riktlinjer som finns till för att underlätta det praktiska arbetet. Här finns både beskrivning av var i upphandlingen kommunen kan ställa miljökrav och vidare finns konkreta förslag på hur krav kan ställas på ett korrekt sätt. I intervjuerna som genomförts i denna studie framkommer även att det är till dessa riktlinjer som man vänder sig för stöd när det så behövs. Stavenow och Sennström (2013) beskriver att just denna typ av vägledning är viktig för att ha tillräckliga förutsättningar att genomföra miljöanpassade upphandlingar. En annan viktig faktor är att få politiskt stöd något som intervjuerna visar på att det finns då den politiska ledningen infört upphandlings- och inköspolicys i kommunerna som tar fasta på att miljökrav ska ställas. En respondent menade

till och med på att politikerna ibland vill ha ännu kraftigare miljökrav i upphandlingarna och att det då uppstod en målkonflikt mellan den politiska viljan och verksamhetens vilja något som även det visar på att viljan att miljöanpassa upphandlingen finns hos de styrande politikerna i kommunen.

Normativ isomorfism handlar bland annat om att offentliga verksamheter blir allt mer homogena. I intervjuer med kommunerna visar det sig att utbildningsgraderna och yrkena för dem som arbetar inom de upphandlande enheterna varierar kraftigt och det är svårt att här se någon form av normativ isomorfism. Däremot går alla som arbetar med offentliga upphandlingar inom kommunerna med jämna mellanrum utbildningar för att förbättra sina kunskaper inom området, något som skulle kunna ses som en influens av normativ isomorfism. Vidare visar Naturvårdsverkets rapport (2010) samt Stavenow och Sennström (2013) att vidareutbildning för personal är en viktig kärna i att lyckas ställa välformulerade miljökrav i offentliga upphandlingar. Även om personalen i intervjuerna i vissa lägen kunde känna sig villrådigas bland alla krav och regler de måste följa menade de även att de utbildningar de skickas iväg på verkligen var till nytta. Här går att identifiera ännu en faktor inom det praktiska arbetet som kan anses vara till fördel för möjligheten och viljan att ställa miljökrav.

Risker som i den teoretiska referensramen lyfts fram om får stor arbetsbörda för upphandlare runt om på upphandlande myndigheter är något som även går att se i denna studies empiriska material. I två av kommunerna arbetar endast en person på heltid med upphandlingar och således är arbetsbördan för dem högre. Detta skulle kunna vara en anledning till att färre miljökrav ställs, då det inte finns tid till att formulera och samla tillräckligt med kunskap för att kunna ställa dem.

Rätt kompetens hos personalen är en faktor som påverkar om miljökrav ställs. Efter analys av det empiriska materialet framgår att kompetensen hos personalen är hög och i de fall där den brister visar intervjuerna att hjälp finns att få både från interna och externa hjälpmedel. Intervjuerna visar även att det finns tillräckligt tydliga regler för att upphandlande enhet inte kan sägas uppleva någon målkonflikt mellan miljökrav och till exempel principen om lägsta pris. Den teoretiska referensramen visar på att om miljökrav är en naturlig del av det vardagliga arbetet med offentlig upphandling minskar risken för sådana målkonflikter. Det är troligt att det är så fallet är i kommunerna som intervjuats. Detta bland annat på grund av att miljökrav är inskrivna i alla kommuners upphandling- och inköpspolicy och därmed har starkt ställning.

Den för miljön minst skadliga varan eller tjänsten är den som ska väljas enligt dessa policys och detta skapar incitament för att miljökrav ska försöka användas. Likt den teoretiska referensramen påpekar står det även klart efter intervjuerna att det är vanligast att ställa miljökrav på varor, då detta upplevs som enklare och mer effektivt av respondenterna.

Avslutningsvis kan i denna analys av det empiriska materialet konstateras att de flesta av de faktorer som tagits upp i den teoretiska referensramen som nycklar till en större användning av miljöanpassad upphandling finns med i kommunernas arbetssätt och policys. Att sätta fingret på exakt hur det praktiska arbetet går till och hur policys används i det är svårt att analysera enbart efter intervjuer. En större säkerhet i analysen skulle kunna infinna sig genom att "skuggning" av det praktiska arbetet i en kommun genomförts under en tidsperiod.

## 12. Slutsatser

Efter genomförd analys av den empiriska materialet är förhoppningen att någon form av svar på forskningsfrågan för studien går att besvara. Forskningsfrågan sökte efter svar på vilket sätt det praktiska arbetet samt befintliga policys/riktlinjer påverkar att miljöanpassad upphandling används. Att efter enbart en empiriskt studie av tre kommuner dra generella slutsatser är omöjligt men det går således att identifiera några tendenser i det praktiska arbetet som möjligtvis kan vara orsaken till, som studien visat, att miljöanpassad upphandling inte alltid används.

De tendenser som går att finna är att enligt den teoretiska referensramens faktorer som påverkar användandet av miljökrav återfinns många av dem i de policys och riktlinjer som presenterats. Den grund som den upphandlande myndigheten har att stå på i således tillfredställande även om det kan diskuteras huruvida den möjligtvis skulle kunna vara ännu tydligare och omfattande för att minska förvirring och osäkerhet vid miljökravsställanden.

En annan tendens som går att identifiera är att kommunerna själva anser att de utför miljöanpassad upphandling i den utsträckning som går, dock visar tidigare forskning på annorlunda statistik. Även i detta fall är det omöjligt att dra en generell slutsats för det praktiska arbetet som utförs av kommunerna då den empiriska datainsamlingen, om den varit mer omfattande, hade kunnat ge en tydligare bild av den faktiska situationen. Det bör poängteras att miljökrav inom offentliga upphandling är ett frivilligt styrmedel och det är upp varje enskild enhet att se till i vilken mån de kan eller vill använda miljökrav. Det kan även sägas att det finns en möjlighet att den höga arbetsbördan hos mindre upphandlande enheter är en av orsakerna till att tiden inte finns för att ställa miljökrav i den omfattning som det finns en önskan om. Slutligen finns frågor för vidare forskning inom området för hur upphandlande enheters praktiska arbete påverkar utfallet för miljöanpassad upphandling.

## Källförteckning

### Artiklar

Bartholdsson, K. (2011). *Målkonflikter – en sund företeelse eller ett olösligt problem*. Stockholm: Naturvårdsverket.

DiMaggio, P och Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, Vol 48 (2), 147-160.

Lundberg, S, Marklund, P och Brännlund, R. (2009). *Miljöhänsyn i offentlig upphandling – Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*. (ISSN-nr 1652-8069) Stockholm: Konkurrensverket.

Konkurrensverket. (2014). *Riktlinjer för användning av hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket.

Naturvårdsverket. (2009). *Miljöanpassad upphandling i praktiken: en genomgång av offentliga upphandlingar 2009*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket. (2010). *Miljöanpassad offentlig upphandling: en fråga om att kunna, vilja och förstå*. (ISSN 0282-7298) Stockholm: Naturvårdsverket.

Wandén, S. (2007). *Miljömål och andra önskemål – en studie av synergier och konflikter*. (ISSN 0282-7298) Stockholm: Naturvårdsverket.

### Internetkällor

Bromölla kommuns hemsida  
<http://www.bromolla.se/sv/Kommun--politik/Vision/>  
Avläst 151202

Karlshamns kommuns hemsida  
<http://karlshamn.se/sv/Karlshamn/Paverka/Om-Karlshamn/>  
Avläst 151216

Konkurrensverkets hemsida  
<http://www.konkurrensverket.se/nyheter/miljostyrningsradet-blir-en-del-av-konkurrensverket/>  
Avläst 160107

Olofströms kommuns hemsida  
<http://www.olofstrom.se/om-olofstrom>  
Avläst 151202

WWF:s hemsida  
<http://www.wwf.se/press/pressrum/pressmeddelanden/1600929--nu-har-vi-spenderat-naturens-budget-fr-i-r>  
Avläst 151125

## Internetkällor till framsidans bilder

Bild på träd

<http://www.utslappsrott.se/olika-sorters-kompensation/>  
Hämtad 160106

Göteborgs Universitets logga

[http://bildbank.gu.se/logotyperochmallar/#1452120754461\\_0](http://bildbank.gu.se/logotyperochmallar/#1452120754461_0)  
Hämtad 160106

## Policens för upphandling och inköp

Bromölla kommuns upphandlings- och inköspolicy

<http://www.bromolla.se/Global/Författningssamling/Interna%20bestämmelser/Upphandlings-%20och%20inköspolicy.pdf>  
Hämtad 151117

Karlshamns kommuns upphandlings- och inköspolicy

[http://www.karlshamn.se/Global/Karlshamn/Upphandling/7\\_33\\_Upphandlings-%20och%20inköspolicy.pdf](http://www.karlshamn.se/Global/Karlshamn/Upphandling/7_33_Upphandlings-%20och%20inköspolicy.pdf)  
Hämtad 151129

Olofströms kommuns upphandlings- och inköspolicy

[http://static.wm3.se/sites/202/media/31247\\_Upphandlings-\\_och\\_inköspolicy\\_2014\\_ver.\\_2.pdf?1429003761](http://static.wm3.se/sites/202/media/31247_Upphandlings-_och_inköspolicy_2014_ver._2.pdf?1429003761)  
Hämtad 151117

## Svensk författningssamling

SFS 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling*. Stockholm: Finansdepartementet UR.

Skr. 2006/07:54. *Regeringens skrivelse - Miljöanpassad offentlig upphandling*. Stockholm: Miljödepartementet.

<http://www.regeringen.se/contentassets/999e2bcace984eca91af1d610adac55d/miljoanpassad-offentlig-upphandling-skr.-20060754> Avläst 151125

## Tryckta verk

Pedersen, K. (2013). *Upphandlingens grunder: en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*. Stockholm: Jure Förlag AB.

Stavenow, C. & Sennström, L. (2013). *Miljö- och sociala hänsyn i offentlig upphandling: juridik och praktik*. Stockholm: Jure Förlag AB.



## **Bilaga 1 – Intervjuunderlag**

Frågor till intervju för kandidatuppsats om målkonflikter vid miljöanpassad upphandling

1. Hur många personer arbetar med upphandling inom er kommun och har dessa personer någon särskild utbildning?
2. Hur ser processen ut när ni gör en upphandling? Lånas kompetens som krävs för att ställa t ex miljökrav in?
3. Hur integreras de miljömål som kommunen satt upp i de upphandlingar som görs?
4. I vilken del av upphandlingsprocessen ställs miljökrav, om sådana ställs?
5. Nya riktlinjer kommer ständigt för miljöanpassad upphandling, t ex Konkurrensverkets riktlinjer 2014. Hur arbetar ni för att öka kunskap och implementera dessa riktlinjer i upphandlarnas dagliga arbete?
6. I hur stor andel av de upphandlingar ni gör ställs det miljökrav?