

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT 2015]
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Madelene Nelson
Handledare: Kerstin Bartholdsson
Examinator: Vicki Johansson

Handlar tjänstepersoner hållbart när de handlar?

- En studie om tjänstepersoners användande av offentlig upphandling för att främja hållbar utveckling

Sammanfattning

Att uppnå hållbar utveckling kräver satsningar inom olika politikområden där offentlig upphandling anges som ett viktigt styrmedel. Det finns en politisk vilja att använda upphandling i syfte att bidra till hållbar utveckling och i september 2015 upprättades en ny myndighet, Upphandlingsmyndigheten, vars syfte är att stärka den strategiska betydelsen av offentlig upphandling med fokus på bl.a. hållbarhet. Forskning som har bedrivits inom området hållbar upphandling visar dock på en del faktorer som kan verka hindrande för användandet. Problemområdena som, genom tidigare studier, har identifierats handlar om tjänstepersonernas roll i implementeringen. Därav utgör deras betydelse utgångspunkten för ur vilket perspektiv hållbar upphandling studeras i förestående uppsats. Syftet är att undersöka och analysera om, och i så fall hur, tjänstepersoners handlingsutrymme påverkar användandet av offentlig upphandling som ett politiskt styrmedel för att bidra till hållbar utveckling. Uppsatsens teoretiska utgångspunkter utgörs av forskning kring tjänstepersoners roll och handlingsutrymme där faktorer som påverkar deras handlande presenteras. Studien har genomförts som en kvalitativ fallstudie där intervjuer med tjänstepersoner inom måltidsverksamheter i Göteborgs Stad utgör det empiriska underlaget varav analysen baseras på. Resultat och analys struktureras utifrån faktorer som påverkar hur tjänstepersoner väljer att använda sitt handlingsutrymme. Studiens viktigaste slutsatser handlar om att en tydlig politisk vilja i Göteborgs Stad är den faktor som i störst utsträckning påverkar tjänstepersonernas handlande. Den visar sig i strukturer genom tydliga målformuleringar som har betydelse för inkluderandet av hållbarhetsaspekter vid inköp. Den har också inneburit att det personliga intresset har ökat vilket gör att tjänstepersonerna prioriterar frågan. Det ökade engagemanget innebär också att kritik och synpunkter som uppkommit bemöts genom att kommunicera och förklara deras handlande och ”försvara” genomförda åtgärder. Politiken begränsar dock, i viss utsträckning, användandet. Målformuleringar som nästan uteslutande handlar om den ekologiska dimensionen har inneburit att sociala hänsyn inte tas. Tidigare studier har visat att möjligheten att använda offentlig upphandling i syfte att bidra till hållbar utveckling är begränsad. Utifrån uppsatsens resultat kan dock konstateras att den tydliga politiska viljan med tydligt formulerade målsättningar har gjort att tjänstepersonerna använder sitt handlingsutrymme för att uppnå de politiska målen och främja hållbar utveckling.

Sammanfattning	2
INTRODUKTION	4
Disposition	5
OFFENTLIG UPPHANDLING	6
Offentlig upphandling EU	6
Offentlig upphandling Sverige	7
Hållbar utveckling	7
Hållbar upphandling	8
Vad säger lagen?	8
Offentlig upphandling som politiskt styrmedel	9
Tidigare forskning på området	10
Motstridig forskning	11
Påverkansfaktorer	12
Syftesbeskrivning och frågeställning	15
TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	16
Tjänstepersoners roll	17
Tjänstepersoners handlingsutrymme	18
Interna faktorer	19
Externa faktorer	19
Faktorer som påverkar handlingsutrymmet	20
Analysverktyg	22
STUDIENS GENOMFÖRANDE	23
Design	23
Semistrukturerade intervjuer	23
Urval	24
Fallbeskrivning	26
RESULTATREDOVISNING OCH ANALYS	27
Interna faktorer	27
Befattning och utbildning	27
Kunskap	28
Personligt intresse	29
Externa faktorer	30
Politisk vilja	30
En viktig förutsättning	31
Hållbarhetskännsyn möter motstånd	32
Lagstiftning och regelverk	34
Definitionen av hållbar utveckling har betydelse	35
Budgeten utgör ramarna	36
Problematisk till en början	37
Organisation	38
Organisationsstruktur	40
Ledningen och medarbetarna	41
Lokala förutsättningar- medborgare och mottagare	42
Avslutande analys och diskussion	43
Vilka faktorer påverkar tjänstepersonernas handlande?	43
Förutsättningarna att ställa hållbarhetskrav vid upphandling	44
Betydelsen av tjänstepersoners handlande för att bidra till hållbar utveckling	46
SLUTSATSER	48
Vidare forskning	50
REFERENSER	51
Bilaga 1. Intervjuguide	54

INTRODUKTION

Att uppnå hållbar utveckling är en av de största utmaningarna som vi står inför idag. I och med klimatmötet i Paris, där världens länder enades om ett globalt klimatavtal¹, har frågan under hösten 2015 varit mer aktuell än någonsin. Som en aktör har Sverige ett ansvar att utforma en politik som bidrar till hållbar utveckling. Politiskt fattade beslut i Sverige får i många fall konsekvenser för människor globalt och ofta är det fattiga människor i utvecklingsländer som påverkas. För att uppnå en rättvis och hållbar utveckling beskriver regeringen att samtliga politikområden ska omfattas av ett hållbarhetsperspektiv i sitt genomförande². Den samhällsomställning som behövs kräver alltså satsningar inom många olika politikområden där offentlig upphandling anges som ett viktigt styrmedel³.

Den första september 2015 invigdes den nya Upphandlingsmyndigheten vars syfte är att stärka den strategiska betydelsen av offentlig upphandling. Målet beskrivs vara ”att utveckla den offentliga upphandlingen med fokus på hållbara, innovativa och effektiva offentliga affärer”⁴. Då upphandlande myndigheter har stor möjlighet att ställa långtgående krav, på både miljöhänsyn och social hänsyn, förväntas detta kunna bidra till hållbar utveckling.

Det finns alltså en politisk vilja att använda offentlig upphandling som politiskt styrmedel för att uppnå miljöpolitiska mål och främja hållbar utveckling (Frostenson & Sjöström 2012:3). Utredningar kring hållbar upphandling som har gjorts visar också på att det även finns intresse från myndigheters håll att ställa miljömässiga- och sociala krav i (Wijkman 2013:375). Forskning på området visar dock på en del faktorer som kan verka hindrande. Problemområdena handlar, kortfattat, om målkonflikter i regelverket som skapar osäkerhet kring vilka krav som får ställas och hur de ska formuleras. Om bristande kompetens och kunskap samt attityder och engagemang från politiskt håll, hos upphandlande myndigheter och enskilda tjänstepersoner. Gemensamt för de, av forskningen, identifierade faktorerna som riskerar att hindra användandet handlar om tjänstepersonerna som genomför upphandlingarna. Om deras osäkerhet kring, kunskap om och attityd till frågan. Det är således rimligt att anta att den enskilda tjänstepersonen har en betydande roll i huruvida offentlig upphandling används för att ställa krav som bidrar till hållbar utveckling. Detta utgör utgångspunkten för

¹ <http://www.cop21.gouv.fr/en/more-details-about-the-agreement/>

² <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/hallbar-utvecklingspolitik/sveriges-politik-for-global-utveckling/>

³ <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/>

⁴ <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/aktuellt/upphandlingsmyndigheten-slar-upp-portarna/>

ur vilket perspektiv jag kommer studera hållbar upphandling. Nämligen genom att undersöka betydelsen av tjänstepersoners handlande i implementeringen.

Uppsatsen utgår från vetenskapen om att tjänstepersoners verkställande av politiska beslut inte är en neutral process utan att de innehar ett handlingsutrymme som kan ha betydelse för implementeringen. Trots att de i sin yrkesutövning har krav på sig att vara neutrala finns det mycket forskning som visar att det i tjänstemannarollen skapas ett utrymme att, genom exempelvis prioritera vissa frågor, påverka politiken i olika stadier. Vem personen som innehar en viss position är har alltså betydelse för utfallet av politiska beslut (Bartholdsson 2006:14f). Inte minst då det har skett en ökad betoning på målstyrning i offentlig verksamhet där övergripande målformuleringar styr tjänstepersoners arbete snarare än detaljstyrning från politiskt håll (Cinque 2008:62). Detta gör att det ges ett stort handlingsutrymme till tjänstepersoner att utifrån egna tolkningar utarbeta metoder för att genomföra de politiska besluten (Bartholdsson 2009:136).

För att undersöka betydelsen av hur tjänstepersoner använder sitt handlingsutrymme för att bidra till hållbar utveckling i samband med offentlig upphandling studeras, i denna uppsats, enhetschefer inom måltidsverksamheter i Göteborgs Stad. Göteborgs Stad har uttalade mål om att aktivt arbeta för hållbar utveckling och stadens upphandling beskrivs som en viktig del för att bidra till detta, något jag återkommer till längre fram.

Disposition

Uppsatsens fortsatta disposition är enligt följande. I nästkommande kapitel ges en beskrivning av ämnet offentlig upphandling och hållbarhetskrav i samband med upphandling. Här redovisas också tidigare forskning inom området samt slutsatser som gjorts utifrån tidigare studier. Därefter presenteras uppsatsens syfte och frågeställningar. Det tredje kapitlet innehåller studiens teoretiska utgångspunkter följt av en redogörelse av analysverktyget. I det fjärde kapitlet beskrivs studiens genomförande där metodologiska överväganden diskuteras och fallet som studerats presenteras. Uppsatsens femte kapitel innehåller studiens resultat och analys samt en avslutande diskussion utifrån uppsatsens frågeställningar. I det sjätte, och avslutande, kapitlet behandlas de slutsatser som studien har genererat. Uppsatsen avslutas med förslag på vidare forskning.

OFFENTLIG UPPHANDLING

I följande kapitel görs en övergripande beskrivning av ämnet offentlig upphandling. Här presenteras de regelverk som offentlig upphandling omfattas av och centrala begrepp definieras. Vidare introduceras hållbar upphandling följt av en redogörelse av tidigare forskning på området. Kapitlet avslutas med att forskningens, för uppsatsen, viktigaste resultat presenteras.

Offentlig upphandling EU

Regleringar kring offentlig upphandling baseras på grundläggande bestämmelser inom Europeiska Unionen, vars huvudsakliga syfte är att främja gränsöverskridande handel och skapa en gemensam marknad som innefattar EUs alla medlemsländer. Man pratar om de fyra friheterna, nämligen fri etableringsrätt, fri rörlighet för personer, kapital samt varor och tjänster (Pedersen 2013:11). De fyra friheterna ligger till grund för all lagstiftning och tydliggörs bland annat genom det EU-direktiv som upphandling omfattas av, som alltså syftar till att främja den inre marknaden och säkerställa en fungerande konkurrens inom EU. I direktivet redogörs för de fem allmänna rättsprinciper vilka måste tas hänsyn till vid offentlig upphandling (Lundberg & Marklund 2013:32).

Krav som kan utesluta vissa anbudsgivare på grund av nationalitet eller geografisk tillhörighet får inte ställas då detta strider mot *Icke-diskrimineringsprincipen*, som är den första av de allmänna rättsprinciper som EU och dess medlemsländer omfattas av. Upphandlande myndigheter måste formulera kraven på ett sådant sätt att ingen potentiell leverantör exkluderas. För att uppfylla den andra principen, *Likabehandlingsprincipen*, måste också alla potentiella leverantörer ges samma möjlighet att delta i upphandlingen. Det handlar om att skapa lika förutsättningar genom att bland annat tillhandahålla information till samtliga möjliga anbudsgivare. *Proportionalitetsprincipen* syftar till att de krav som ställs i upphandlingen ska vara rimliga i förhållande till varan eller tjänsten som ska upphandlas. Upphandlingen ska också, enligt *Transparensprincipen*, präglas av en öppenhet och en förutsägbarhet vilket innebär att den inte får hållas hemlig samt att den måste annonseras offentligt och ha tydligt ställda krav. Den femte och sista principen är *Principen om ömsesidigt erkännande* som reglerar intyg och certifikat. Intyg och certifikat som utfärdats av ett land måste anses giltiga även i övriga EU/ESS-länder. Sammanfattningsvis kan sägas att potentiella leverantörer från EU:s samtliga medlemsländer ska ha möjlighet att delta i

upphandlingen på lika villkor utan att på något sätt eller i någon del utestängas från upphandlingsprocessen (Lundberg & Marklund 2013:32ff).

Offentlig upphandling Sverige

Det övergripande målet för offentlig upphandling bygger på EU-direktivet som nämndes ovan. Lagstiftningen är utformad för att underlätta en fri rörlighet av varor och tjänster inom EU. I Sverige finns två upphandlingslagar, dels Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, som reglerar offentlig upphandling av varor och tjänster⁵ och dels Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF. Kommande uppsats kommer dock avgränsas till att endast omfatta LOU. Genom att möjliggöra konkurrens och förhindra diskriminering, handelshinder eller att vissa leverantörer gynnas antas LOU resultera i att prisvärda produkter med hög kvalitet erbjuds på marknaden och att offentliga resurser på så sätt används på bästa sätt (Pedersen 2013:11ff).

Hållbar utveckling

Hållbar utveckling bygger på idén om att miljöförstöring och fattigdom inte kan skiljas åt samt att hållbarhet inte bara handlar om hänsynstagande för kommande generationer utan också om rättvisa inom varje generation. I och med den så kallade Brundlandkommissionen fastställdes 1987 att hållbar utveckling ”[...] tillgodoser nuvarande generationers behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina egna behov.” (Jagers 2005:11). För att uppnå en hållbar utveckling och säkerställa att nuvarande och kommande generationers behov tillgodoses krävs ett perspektiv som inbegriper en ekologisk, ekonomisk och social dimension (Lafferty & Meadowcroft 2000:18). Larsson et al. (2011:25ff) beskriver det som att, till de olika dimensionerna hör ett kapital, dvs. olika former av resurser. De tre kapitalen, naturkapital, realkapital och humankapital, är de resurser som vi har att nyttja över men de är begränsade. Naturkapital, som hör till den ekologiska dimensionen, är helt enkelt vår miljö och de resurser som den har att ge oss. Till den ekonomiska dimensionen hör realkapital, som är de resurser som vi har konstruerat. Det kan röra sig om maskiner, datorer eller vägar. Social hållbarhet handlar om mänskliga resurser i form av exempelvis kunskap och teknologi, det författarna benämner som humankapital. Hit hör också kunskap om de andra kapitalens användbarhet. Naturkapitalet utgör grunden för vårt humankapital som i

⁵ Enligt LOU kan en direktupphandling göras om kontraktets värde understiger 505 800 kr. Vid en direktupphandling finns det inget krav på hur leverantören ska anlitas (<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/utan-annonsering/direktupphandling/>).

nästa led påverkar hur vi förhåller oss till miljön och dess resurser. Skapandet av realkapital är beroende av de två andra och har i sin tur inverkan på både naturen och samhället (ibid.). Dimensionerna är således beroende av varandra och för en hållbar utveckling krävs att alla tre aspekterna tillgodoses (Lafferty & Meadowcroft 2000:18). Att det är en balans inom och mellan de olika dimensionerna (Larsson et al. 2011:25).

Hållbar upphandling

Frågan om miljöanpassad upphandling har länge diskuterats, både inom EU och Sverige. Från att till en början bara handla om miljöhänsyn har begreppet utvecklats till att även omfatta sociala frågor (Wijkman 2013:383). En viktig utgångspunkt när det talas om hållbar upphandling är att begreppet innefattar målsättningar både på miljöområdet och det sociala området (Frostenson & Sjöström 2012:4). Begreppet hållbar upphandling inkluderar alltså både sociala och miljömässiga målsättningar. De är två närliggande områden och för en långsiktig hållbar utveckling krävs ett hänsynstagande av båda dessa aspekter. Frostenson & Sjöström (2012:4) beskriver hållbar upphandling som en process där, utöver det huvudsakliga syftet att göra en god affär, finns en ambition att minimera skadorna på miljön i och med den inköpta varan eller tjänsten, alltså att beakta den ekologiska dimensionen av hållbarhet. Ekonomisk hållbarhet vid upphandling handlar om att hushålla med resurserna och att skattebetalarnas pengar används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt (Jeppson 2012:139). Den sociala dimensionen innefattar flera aspekter. Vid upphandling handlar den bl.a. om att produktionen av den inhandlade varan beaktar villkoren för de människor som arbetar med att framställa den. Att leverantören ska verka för produktionen sker med hänsyn till exempelvis barnkonventionen, nationell lagstiftning för minimilöner samt grundläggande hälso- och säkerhetskrav. Det finns idag möjlighet, att under vissa förutsättningar, ta sådana hänsyn om tillverkningen sker utanför EU (ibid.:218f) Vidare talas det om upphandling i ett större hållbarhetssammanhang där, istället för att ta in miljö- och social hänsyn som en aspekt av upphandlingen, bör all upphandling bygga på en princip om hållbar utveckling och genomsyra hela processen (Frostenson & Sjöström 2012:4).

Vad säger lagen?

Nya EU-direktiv har möjliggjort integrering av sociala och miljömässiga krav i medlemsländernas lagstiftning kring offentlig upphandling (Frostenson & Sjöström 2012:4). I målen för den svenska upphandlingen anges att miljöhänsyn och sociala hänsyn *bör* tas i beaktande vilket redogörs för i LOUs första kapitel 9§; *"upphandlande myndigheterna bör*

beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta” (SFS 2007:1091). Möjligheten att ställa krav får alltså göras, dock under förutsättning att vissa kriterier uppfylls. Förutom att kraven måste vara förenliga med de grundläggande principerna i unionsrätten så måste de ha ett samband med varan eller tjänsten som är föremål för upphandlingen och får inte ge den upphandlande myndigheten en obegränsad valfrihet (Pedersen 2013:135ff). Kraven måste också anges redan i inledande skede, i annonsen eller i förfrågningsunderlaget för upphandlingen, och kan inte läggas till i efterhand (Frostenson & Sjöström 2012:4).

Kriterierna som anges är allmänna och gäller inte bara för miljö- och sociala hänsyn. Börregeln är inte juridiskt bindande utan visar på en målsättning vid upphandlingen. Krav på exempelvis en viss miljömärkning får inte göras då detta kan leda till att vissa leverantörer stängs ute och på så sätt diskrimineras (Pedersen 2013:135ff).

Offentlig upphandling som politiskt styrmedel

I en utredning från 2011 (Wijkman 2011:195) konstateras att de åtgärder som användes vid tidpunkten inte är tillräckliga för att nå målen för svensk miljöpolitik. Detta gör att det efterfrågas ytterligare styrmedel och offentlig upphandling anges som ett alternativ. Miljöhänsyn i upphandling beskrivs nämligen som en viktig del i miljöarbetet (Wijkman 2013:75). Frostenson & Sjöström (2012:3ff) beskriver ett intresse även från myndigheters håll att utreda hur krav på det sociala området kan formuleras i offentlig upphandling. Som styrmedel är upphandling ett av flera instrument som finns att tillgå och måste därför ses som en del i processen för att främja målsättningar kring ökad hållbarhet. Enligt den utredning som tillsattes av regeringen för att utreda möjligheten att använda upphandling som ett styrmedel har upphandling blivit ett allt viktigare instrument för att verka för att uppnå sociala- och miljömässiga mål (Wijkman 2013:375). Exempelvis genom att ställa krav på under vilka villkor de som producerar varan arbetar.

Offentlig upphandling inom EU uppskattas uppgå till 16 procent av BNP (Lundberg & Marklund 2013:9) och årligen omsätta omkring 550-600 miljarder kronor (Wijkman 2013:71). Upphandlarna och beställarna besitter därmed en möjlighet att använda sin köpkraft till att driva utvecklingen mot ett mer hållbart samhälle. Inom många områden utgör den offentliga sektorns upphandling en betydande andel av de totala inköp och investeringar som görs varje år. Livsmedel, fordon och elektronik är några exempel på upphandlade varor där

den offentliga sektorn är en betydande aktör och därmed har en stor på möjlighet att påverka marknaden. En förutsättning för att leverantörerna ska anpassa sin verksamhet till mer hållbara lösningar är dock att den offentliga sektorn tar på sig en ledande roll. Redan idag ställs miljömässiga- och sociala krav men det finns ytterligare potential. Genom att använda upphandling som ett politiskt styrmedel, och se över hur det kan utvecklas, finns möjlighet att öka utförarnas anpassning till mer hållbara produkter och i förlängningen även påverka privata företags inköp (Wijkman 2013:55, 385).

Tidigare forskning på området

Nedan presenteras tidigare forskning och utredningar inom området. Inledningsvis presenteras kortfattat de studier som använts för att ge en bild över forskningen där genomförandet och de teoretiska utgångspunkter de haft beskrivs. Därefter sammanfattas slutsatserna av studierna där de, för den fortsatta studien, viktigaste kunskaperna redovisas.

Finansdepartementet tillsatte 2010 en utredning i syfte att utvärdera möjligheten för upphandlande myndigheter att göra ”goda affärer” genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att bland annat förbättra miljön samt att ta sociala och etiska hänsyn. Upphandlingsutredningen leddes av Anders Wijkman och presenterades 2013 där upphandlingsregelverket analyserades ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Till grund för analysen ligger ett flertal rapporter som genomförts på uppdrag av upphandlingsutredningen, bland annat Frostenson & Sjöström (2012) som presenterar en forskningsöversikt kring användandet av offentlig upphandling som politiskt styrmedel på det sociala området. Studien fokuserar främst på offentliga organisationers möjligheter till och erfarenheter av kravställning men en diskussion kring styrmedel inom det privata näringslivet i förhållande till underleverantörer förs också. Analysen görs utifrån forskning inom områdena företagsetik, företagsekonomi, och offentlig administration där utformning och effekter av offentlig upphandling som politiskt styrmedel granskas. Forskningen som genomförts är internationellt präglad vilket gör att rapporten endast i begränsad utsträckning berör erfarenheter i svensk kontext.

I *Offentlig upphandling eller gröna nedköp? – En ESO rapport om miljöpolitiska ambitioner* behandlar Lundberg & Marklund (2013) förutsättningarna för att offentlig upphandling ska fungera som ett ekonomiskt respektive måleffektivt miljöpolitiskt styrmedel. Studien utgår

ifrån välfärdsekonomisk teori där analysen som görs baseras på politiska argument som i förhållande till de marknadsmekanismer argumenten hänvisar till. Studien är i huvudsak teoretisk. Dessutom förs en diskussion om offentlig upphandling som styrmedel kring målet att 25 procent av alla livsmedel som upphandlas av offentlig sektor skall vara ekologiska.

Dalhammar & Leire (2012) genomför en översiktlig genomgång av, som de själva benämner det, viktigare forskning om offentlig upphandling som politiskt styrmedel. Med utgångspunkt i hur teknikupphandling kan bidra till svenska målsättningar inom hållbarhetsområdet sammanfattas resultat och slutsatser av tidigare studier. Litteraturstudien kompletteras med intervjuer och formulär från 12 personer som har erfarenhet inom området.

I en internationell jämförelse av 20 olika länder diskuterar Brammer & Walker (2011) främjande faktorer för hållbar offentlig upphandling. Studien fokuserar på hur organisationer bemöter målsättningar om hållbarhetskrav i offentlig upphandling och den empiriska insamlingen har skett genom enkäter där personer, som arbetar med att implementera målsättningarna gällande hållbar upphandling, har svarat.

Motstridig forskning

Forskning inom området visar på olika resultat vad gäller huruvida det finns en möjlighet att använda offentlig upphandling som ett politiskt styrmedel för att främja en hållbar utveckling. Enligt Lundberg & Marklund (2013:121f) har offentlig upphandling liten potential att fungera som ett mål- och kostnadseffektivt instrument när det kommer till miljöhänsyn. Författarna utesluter inte att det kan bidra till en minskad miljöbelastning men menar att graden av måluppfyllelse i förhållande till kostnaden är låg och rekommenderar, i nuläget, därför inte miljöhänsyn i upphandling som ett styrmedel.

Wijkman (2013:375) konstaterar dock att upphandling har blivit ett allt viktigare instrument för att verka för sociala och miljömässiga mål. Offentlig upphandling omfattas av ett betydande regelverk vilket Wijkman menar, gör att det finns en stor möjlighet till påverkan. Genom formuleringar på sociala och miljömässiga krav i regelverket kan den offentliga sektorn använda sin köpkraft för att bidra till en ökad hållbar utveckling (ibid.:71f). Dalhammar & Leire (2012:9, 17, 122) pekar också på upphandlingens omfattande juridiska regelverk som en möjlighet att uppnå målen och menar att det har ytterligare potential än vad som hittills har realiserats. Dessutom anser de att miljöanpassad upphandling spelar en viktig

roll i det övergripande miljöarbetet. Författarna utesluter inte heller att upphandling kan vara både ett kostnads- och måleffektivt styrmedel, framförallt inom områden där offentliga inköp utgör en stor marknadsandel. Utöver att använda sin köpkraft för att öka andelen miljöanpassade produkter kan offentlig upphandling dels leda till konkreta miljöeffekter och dels bidra till att påverka den privata marknaden. I frågan om huruvida offentlig upphandling kan ses som ett kostnadseffektivt styrmedel menar Dalhammar & Leire (2012:13, s.122) att det krävs långsiktiga satsningar. Studier från andra länder visar att miljökrav och sociala krav inledningsvis kan leda till ökade kostnader men att marknaden anpassar sig och i och med att konkurrensen ökar minskar även priserna.

Påverkansfaktorer

I redogörelsen för tidigare forskning på området har en rad problemområden identifierats, som kan verka hindrande för möjligheten att använda offentlig upphandling som ett politiskt styrmedel för att främja hållbar utveckling.

Först och främst visar forskningen på en allmän uppfattning om att hållbar upphandling har en direkt koppling till ökade kostnader. Det finns alltså en *målkonflikt* mellan å ena sidan ekonomisk effektivitet å andra sidan hänsyn till hållbarhetsaspekterna. Anledningen kan vara att utbudet av hållbara varor och tjänster, till en början, är mindre vilket driver upp priserna (Frostenson & Sjöström 2012:27). Men som Dalhammar & Leire (2012:122) visade i sin studie, så krävs att hållbar upphandling ses ur ett längre perspektiv. Genom att utbudet anpassas till efterfrågan så kommer priserna så småningom sjunka. Frostenson & Sjöström (2012:26ff) menar dessutom att huruvida miljöhänsyn i upphandling faktiskt leder till en ökad kostnad kan det i dagsläget bara spekuleras kring då det råder brist på empiriska studier på området. Hur stora eventuella prisökningar till en början skulle bli samt vad målkonflikten i praktiken medför krävs också vidare forskning för att säkert kunna uttala sig om. Internationella empiriska studier har dock visat att hålla budget prioriteras framför bland annat miljö- och sociala hänsyn. Om det finns en uppfattning om att krav på hållbarhet leder till en ökad kostnad kommer det innebära att sådana krav inte prioriteras i upphandlingsprocessen (Brammer & Walker 2011:471).

Ytterligare en målkonflikt som framkommit är den juridiska målkonflikten mellan krav på lägsta pris och krav på hållbarhetsaspekter. Lagstiftningen upplevs som hindrande (Brammer & Walker 2011:471) då satsningar av social karaktär kommer i konflikt med offentlig

upphandlings generella mål att minska kostnaderna (Frostenson & Sjöström 2012:26). Som tidigare nämnt omfattas miljö- och social hänsyn i upphandling av den så kallade bör-regeln och är därmed inte juridiskt bindande. Då upphandling inte är ett primärt miljöpolitiskt styrmedel menar Lundberg & Marklund (2013:9) att det är svårt att använda det i syfte att främja hållbar utveckling. EU:s upphandlingsdirektiv, inte minst med tanke på de fem grundläggande rättsprinciperna som redogjordes för tidigare, är exempel där målkonflikten ofta uppstår och där hållbarhetsaspekter får ge vika till förmån för upphandlingslagstiftningen (ibid s.120). Frivilliga kriterier förbises således då upphandlingens prioriterade mål i första hand måste uppfyllas (Brammer & Walker 2011:471).

Lagstiftningen upplevs ofta som komplicerad och det finns en osäkerhet kring i vilken mån krav på hållbarhet får ställas. *Komplexiteten i regelverket* är ett problemområde som återkommer i diskussionen om hållbarhetskrav i offentlig upphandling. Sociala hänsyn och miljöhänsyn i upphandlingsprocessen bidrar till att den uppfattas som komplex vilket riskerar leda till att sådana hänsyn inte tas (Dalhammar & Leire 2012:17, 123). Rädslan över att göra fel och osäkerheten kring vilka krav som får ställas resulterar i att specifika krav bortses, trots att viljan och ambitionen hos upphandlaren finns. Osäkerheten gäller inte bara *om* krav får ställas utan även *hur* dessa ska eller får formuleras. Wijkman (2013:18) menar att kunskapen, om vilka upphandlingsverktyg som finns att tillgå för att uppnå målen, inte är tillräcklig bland de som genomför upphandlingarna. Kompetensen hos tjänstepersonerna som genomför upphandlingen har, enligt flera studier (Dalhammar & Leire 2012:118; Frostenson & Sjöström 2012:20, 29), betydelse för huruvida krav på hållbarhet ställs i upphandlingen. En bristande kunskap kan alltså verka hindrande för att främja hållbar utveckling. Brammer & Walker (2011:471f) menar dock att satsningar för att öka kunskapen bland upphandlare inte har någon effekt vad gäller ökade hänsyn till hållbarhetsaspekter i upphandlingsprocessen. Författarna går därmed emot tidigare forskning som menar att kunskapsfrämjande åtgärder ökar sociala- och miljömässiga hänsynstaganden.

Det som faktiskt har betydelse för i vilken utsträckning offentlig upphandling används som ett instrument är, enligt Brammer & Walker (2011:471f), istället inställningen eller *attityderna* kring frågan. Attityderna, dels inom organisationerna och dess ledning och dels hos den enskilde upphandlaren. I upphandlingsutredningen nämns, utöver organisationens och den enskilda tjänstepersonens roll, även att avsaknaden av politisk uppbackning kan vara en bidragande orsak till att den offentliga upphandlingen inte utnyttjas som ett medel för att

uppnå en hållbar utveckling (Wijkman 2013:18). Förekomsten av hållbar upphandling är alltså beroende av en vilja från politiskt håll samt ett övergripande fokus på hållbarhetsaspekter inom upphandlande myndigheter. Då organisationen utgör ett hinder är det främst dess ledning som utpekats som hämmande. Om inte det finns explicit uttalade mål i upphandlingsprocessen så hamnar sådana frågor i skymundan. Likaså konstateras att upphandlarens personliga engagemang vad gäller hållbarhetshänsyn har stor betydelse för i vilken grad upphandling används som ett politiskt styrmedel (Brammer & Walker 2011:472).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att flera problemområden har identifierats. Målkonflikter i det juridiska regelverket gör att hållbarhetskrav ofta nedprioriteras till förmån för de övergripande målen med offentlig upphandling. Dessutom finns det en uppfattning om att hållbar upphandling medför ökade kostnader vilket skapar en målkonflikt mellan ekonomisk effektivitet och hänsyn till sociala- och miljömässiga aspekter. Komplexiteten i regelverket försvårar möjligheten till hållbarhetshänsyn i offentlig upphandling då kunskapen bland tjänstepersonerna om vilka krav som får ställas och hur de kan formuleras är begränsad. Kunskapen och kompetensen bland upphandlarna är alltså avgörande. Till sist betonas attityder och engagemang från politiskt håll, upphandlande myndigheter samt enskilda tjänstepersoner ha en betydelse för i vilken utsträckning offentlig upphandling används som ett styrmedel för att uppnå miljöpolitiska mål och, i förlängningen, främja en hållbar utveckling.

Vetenskapliga studier om möjligheten att använda upphandling som styrmedel på miljöområdet är begränsat. Majoriteten av de studier som jag har använt mig av är litteraturstudier där diskussionen kring hur offentlig upphandling som kan bidra till uppfyllandet av samhällliga mål har gjorts på ett teoretiskt plan. Samtliga rapporter framhåller att forskningen inom området är begränsat och att ytterligare vetenskapliga studier behövs. Exempelvis konstaterar upphandlingsutredningen att *”En svårighet i samband med diskussionen om upphandling som samhällspolitiskt styrmedel är den relativa bristen på forskning [...]. Det gäller i synnerhet effekterna av att ställa miljömässiga eller sociala krav. Denna omständighet är enligt utredningens bedömning problematisk ur ett policyperspektiv.”* (Wijkman 2013:375). Vidare konstateras att den bristande kunskapen riskerar att leda till att genomförda åtgärder inte når önskvärt resultat.

Syftesbeskrivning och frågeställning

Forskning kring hållbar upphandling är bristfällig, både befintlig forskning och upphandlingsutredningen konstaterar att det behövs mer vetenskapliga studier då området är relativt outforskat. Den bristande kunskapen riskerar leda till att genomförda åtgärder inte når önskvärt resultat. Forskning som har bedrivits om hållbarhetskrav inom offentlig upphandling har undersökt förutsättningarna och då främst gjorts ur ett juridiskt och ekonomiskt perspektiv (Jeppson 2012:32). Det finns därför ett behov av empiriska studier om hur upphandlande myndigheter ser på sin möjlighet till hållbar upphandling samt vilka förutsättningar tjänstepersoner upplever att det finns att ställa krav på hållbarhet i samband med upphandlingen.

Då forskning visar på problem i tjänstepersoners tolkning av de politiska målsättningarna gällande hållbar upphandling utgör detta en intressant infallsvinkel att studera användandet. Studier kring tjänstepersoners roll och handlingsutrymme visar att personliga värderingar och preferenser samt intresse för en viss fråga påverkar implementeringen, vilket skulle innebära att tjänstepersonernas handlande har betydelse för i vilken utsträckning offentlig upphandling används för att uppnå målsättningen genom att inkludera hållbarhetsaspekter vid inköp. *Syftet med studien är att undersöka och analysera om, och i så fall hur, tjänstepersoners handlingsutrymme påverkar användandet av offentlig upphandling som ett politiskt styrmedel för att bidra till hållbar utveckling.* Genom att studera tjänstepersoners upplevelser av inkluderandet av hållbarhetsaspekter och handlande vid offentlig upphandling ämnar denna uppsats att bidra till ett outforskat område och öka förståelsen för vilka faktorer som påverkar användandet av offentlig upphandling som ett politiskt styrmedel på hållbarhetsområdet. Nedan presenteras uppsatsen övergripande frågeställning som även formulerats i mindre, mer specifika frågor;

Hur använder tjänstepersoner sitt handlingsutrymme? Och vilken betydelse har det för användandet av offentlig upphandling i syfte att bidra till hållbar utveckling?

- *Vilka faktorer påverkar tjänstepersonernas handlande?*
- *Hur upplever tjänstepersoner förutsättningarna att inkludera hänsyn till hållbarhetsaspekter vid upphandling?*

TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Här presenteras studiens teoretiska utgångspunkter gällande tjänstepersoners roll och handlingsutrymme. Efter att begreppen har definierats beskrivs de interna och externa faktorer som påverkar tjänstepersoners handlande. Kapitlet avslutas med en redogörelse av studiens analysverktyg.

Lundquist (1998:25) konstaterar att förvaltningen har en betydande roll i implementeringen av politiska beslut och hänvisar till Holden (1997:125ff) som menar att *"administration är den nödvändiga form av handling utan vilken politisk makt inte existerar"*. Huruvida en politisk reform kommer nå ett önskvärt resultat avgörs av vem som genomför åtgärderna och hur förvaltningen är organiserad (Bartholdsson 2006:26). Lundquist (1998:24f) anger tre omständigheter som visar på förvaltningens betydelse och som är viktiga att beakta vid studier inom området. Tjänstepersoner har en mer bestående position jämfört med politiker och det är också dessa som initierar, bereder, implementerar och utvärderar politiska beslut vilket innebär att sakkunskapen inom olika områden återfinns i förvaltningarna. Dessutom besitter offentliga tjänstepersoner makt att påverka utfallen av politiken då de omsätter politiska beslut i praktiska åtgärder. Förvaltningarnas direkta kontakt med medborgarna anges också som viktigt att beakta då förvaltningarnas bemötande av betydelse för statens legitimitet (ibid.). Förvaltningen som en betydelsefull aktör i implementeringen av politiska beslut innebär implicit att de som arbetar inom den har ett visst inflytande. Vilka som arbetar inom förvaltningarna samt utifrån vilka principer de arbetar är därför betydelsefullt (Cinque 2008:41).

Närbyråkrater, gräsrotsbyråkrater, frontlinje byråkrater, benämningen på personer som innehar en position som är direkt ansvarig för servicen gentemot medborgarna eller brukarna är många (Vinzant & Crothers 1998:12). Ämbetsman, tjänsteman eller tjänsteperson syftar på alla som är anställda inom förvaltningen (Lundquist 1998:19). Jag kommer fortsättningsvis använda termen tjänsteperson som ett samlingsbegrepp för personer som arbetar inom förvaltningen samt tjänstepersoners roll till det som ofta betecknas som tjänstemannaroll, som behandlas mer ingående nedan.

Tjänstepersoners roll

Tidigare sågs förvaltningen som en institution där tjänstepersoners verkställande av politiska beslut kännetecknades av opartiskhet. Detta har dock kommit att förändras. Idag är synen på tjänstepersoners roll en annan och det är inte längre någon som tror att implementeringen är en neutral process. Frågan handlar istället om hur regelverket tillämpas utan att tjänstepersoner agerar för självständigt (Cinque 2008:42).

Ehn (1998:96) visar, i en diskussion om rollbegreppet, att människors agerande bör ses i sitt sammanhang och att aktörers roller bestäms i förhållande till deras omgivning. Den samhällsliga kontexten och situationen i vilken aktören verkar har betydelse för vilken roll denne tar på sig. Ehn tar tjänstepersoners roll som exempel och menar att den måste ses i relation till politikerrollen och medborgarrollen för att definieras. Lundquist (1998:107f) redogör för externa relationer med aktörer både inom den egna organisationen och samhället i övrigt som tjänstepersonen har att förhålla sig till i sitt arbete. Han benämner dem som etiska grundrelationer där lydnad inför lagen är den första som anges. Lojalitet gentemot överordnad samt hänsyn till samhällsmedborgare är ytterligare två och som författaren påpekar finns det inget kontroversiellt i att hävda att tjänstepersoner ska beakta dessa relationer i sitt arbete. Problemet uppstår dock om kraven kommer i konflikt med varandra, något jag återkommer till lite längre fram.

Tjänstepersoners roll kan relateras till indelningen i *positionsroller* respektive *preferensroller*. Den förstnämnda handlar om en aktörs position som inbegriper formella krav och förpliktelser som denne måste förhålla sig till. Preferensrollen gäller å andra sidan den enskilda aktörens och dess påverkan utifrån subjektiva värden och preferenser (Ehn 1998:99). Då min avsikt inte har varit att rollbestämma enskilda tjänstepersoner har jag valt att istället använda Ehns indelning för synliggöra förutsättningar som på olika sätt reglerar individuella beteenden där positionsrollen kan tolkas som de formella medan preferensrollen avser de informella förutsättningarna. Denna benämning kan relateras till Vinzant & Crothers (1998:12) beskrivning av faktorer som är viktigt att vara medveten om i studier som rör tjänstepersoners roll. De nämner bland annat utbildning, tidigare erfarenheter och personliga värderingar som informella förutsättningar som kan ha betydelse för hur tjänstepersoner väljer att förhålla sig till vissa frågor. Det personliga intresset kan också ha betydelse för inom vilket område en person väljer att arbeta (Bartholdsson 2009:21). En tjänsteperson som arbetar med miljöfrågor kan exempelvis även tänkas ha ett personligt intresse för ämnet (Bartholdsson

2006:16). Rollbegreppet inrymmer även förväntningar om attityder och beteenden. Förutom omgivningens ställda förväntningar utgörs, i det här fallet rollen som tjänsteperson av egna föreställningar om de krav på attityder och beteenden som positionen ställer (Ehn 1998:101).

Tjänstepersoners roll omfattar de strukturella förutsättningarna i form av rättigheter, skyldigheter och arbetsuppgifter som åligger en viss position samtidigt som hänsyn tas till subjektiva preferenser vilket ger mig en viktig utgångspunkt i förståelsen kring vilka faktorer som påverkar tjänstepersoners agerande. Kortfattat kan tjänstepersonrollen beskrivas som förbindelsen mellan individuella preferenser och strukturella hinder (Ehn 1998:96). Uppfattningen om den egna rollen hos en tjänsteperson som baseras både på egna och på andras förväntningar har betydelse för hur vederbörande kommer att använda sitt handlingsutrymme. Hur tjänstepersonrollen definieras är således starkt kopplat till handlingsutrymmet.

Tjänstepersoners handlingsutrymme

Offentligt anställda personer har som huvudsakliga uppgift att verkställa politiska beslut. Hur besluten ska implementeras och vilka uppgifter som ingår i arbetet anges i regelverk. Regelverken kan dock bara delvis reglera hur målen ska uppnås och lämnar därmed en viss frihet till myndigheter och förvaltningar vilket skapar ett handlingsutrymme för tjänstepersonerna att råda över. Generellt sett kan handlingsutrymmet beskrivas som möjligheten för offentliga förvaltningen att välja mellan olika alternativ i syfte att avgöra hur besluten bäst genomförs anpassat till det specifika fallet (Cinque 2008:41). Handlingsutrymmet är ett nödvändigt inslag i förvaltningen och begreppet bör ses som neutralt. Snarare än att se det som bra eller dåligt bör istället den komplexa kontext i vilket handlingsutrymmet möjliggörs lyftas fram (ibid.:62).

Det finns både objektiva och subjektiva inslag i handlingsutrymmet (Cinque 2008:43) vilka är snarlika de formella och informella förutsättningarna som redogjordes för i diskussionen kring tjänstepersonrollen. Om de formella förutsättningarna utgjordes av lagar och regler kring vad som förväntas av tjänstepersonen syftar de objektiva inslagen till handlingsutrymmets faktiska funktion i implementeringen. Till förbindelsen mellan lagstiftningen och det enskilda ärendet där tjänstepersonen där anpassningen sker. De informella förutsättningarna eller subjektiva inslagen handlar istället om personens värden och preferenser samt förväntningar på den egna rollen.

Interna faktorer

Hur tjänstepersonen använder sitt handlingsutrymme bestäms bland annat av vilka erfarenheter och kunskaper personen har, både privat och i rollen som myndighetsutövare. (Cinque 2008:41). Utbildning, arbetslivserfarenhet och professionell tillhörighet påverkar hur de angriper och hanterar situationer som uppstår i rollen som tjänsteperson (Vinzant & Crothers 1998:12). Bakgrundsfaktorer har dock i varierande utsträckning betydelse för hur de påverkar myndighetsutövningen (Cinque 2008:41) De subjektiva inslagen inkluderar även faktorer såsom personlighetsdrag, moraliska värderingar, hur tjänstepersonen definierar den egna rollen samt personliga intressen (Vinzant & Crothers 1998:12). Bartholdsson (2009) har studerat hur miljöchefers personliga intressen och engagemang påverkar tjänstepersonrollen och om det finns ett samband mellan egna värderingar och hur tjänstepersoner förhåller sig till sina arbetsuppgifter. Hon visar att det personliga intresset kan påverka implementeringen av politiska beslut i både positiv och negativ riktning. Om tjänstepersonen är engagerad i en viss fråga kommer denne driva på samtidigt som en motståndare till en viss fråga tenderar att hindra eller bromsa utvecklingen (Bartholdsson 2009:25).

Externa faktorer

Lundquist (1998:119) betonar, som tidigare nämnts, relationer till andra aktörer och roller. För att förstå påverkansfaktorer på tjänstepersonens handlande i implementeringen redogör Lundquist (1998:34) för en *Aktör-struktur-hierarki*. Modellen tydliggör hur samhällsstrukturer utgörs av politiska, sociala och ekonomiska idéer och beteenden vilka påverkar aktörer i form av individer, organisationer och grundstrukturer. Grundstrukturer beskrivs av författaren vara allt som påverkar aktörer. Aktörerna på de olika nivåerna influerar och influeras av varandra (Ehn 1998:97). Handlingsutrymmet kan således inte ses som obundet från sin kontext utan måste sättas i sitt sammanhang. Förståelsen av tjänstepersonens handlingsutrymme kräver därför en medvetenhet kring i vilka strukturer de verkar, dels de internationella och nationella förutsättningarna och dels organisationens inställning till vissa frågor utöver kunskap om vem den enskilda personen är i fråga om utbildning, intressen osv.

Vinzant & Crothers (1998:11ff) listar en rad faktorer som kan ha både direkt och indirekt påverkan på tjänstepersoners roll och handlingsutrymme. I sitt arbete tillämpar personer strategier kring hur de använder sitt handlingsutrymme vid beslutsfattande. Att ta reda på vilka influenser som formar tjänstepersoners handlingar och deras arbete är intressant då det

hjälper oss att förstå vad som påverkar den politiska processen samt vilken betydelse personer har i den. Författarna påpekar dock att redogörelsen inte är fullständig utan att den endast delvis förklarar vad som inverkar på deras val. Jag har i min tur valt ut ett antal faktorer som är relevanta för mitt fall som, tillsammans med de interna faktorerna som beskrevs ovan, fungera som teoretisk utgångspunkt för min studie.

Faktorer som påverkar handlingsutrymmet

Lagstiftning och regelverk är grundläggande komponenter som avgör hur stort handlingsutrymmet för en enskild tjänsteperson blir. Där regleras de ekonomiska förutsättningarna och målsättningar för verksamheten vilket anger ramen för verksamheten som de anställda måste förhålla sig till (Vinzant & Crothers 1998:15). Cinque (2008:41) påpekar att möjligheten att påverka ökar då regelverken upplevs som bristfälliga eller svåra att genomföra. Tjänstepersonernas egna värderingar och preferenser har då större betydelse för resultatet av en policy. Då flera forskare beskriver hur lagstiftningen gällande offentlig upphandling upplevs som komplicerad och i många fall hindrande för att ställa hållbarhetskrav (Brammer & Walker 2011:471; Frostenson & Sjöström 2012:26) kan tänkas att tjänstepersonen har betydelse för implementeringen.

Organisationen påverkar handlingsutrymmet genom exempelvis regler, målformuleringar, procedurer för utvärdering av genomförda åtgärder samt relationen mellan tjänstepersonen och överordnad. Dessutom har organisationskulturen betydelse då normer och värderingar inom organisationen avgör hur tjänstepersonen uppfattar den egna rollen och sitt handlingsutrymme. Kulturen inom en organisation kan uppmuntra ett stort mått av handlingsutrymme medan det i en annan istället ges lite möjlighet till individuella tolkningar (Vinzant & Crothers 1998:12).

Ledningen kan ha mer eller mindre kontrollerande krav gentemot sin anställda. Kraven kan handla om resultatredovisning av genomfört arbete eller i hur stor utsträckning chefen vill bli konsulterad när beslut ska fattas. Graden av handlingsfrihet bestäms därmed av vem eller vilka personer som innehar överordnad position gentemot tjänstepersonen, vilken typ av ledare denne är och vilka förväntningar som finns på tjänstepersonen (ibid.:16)

En viktig aspekt är också *medarbetarnas* betydelse för tjänstepersoners agerande. De finns nära till hands att rådfråga, dels rent fysiskt, men de har också ofta en stor insikt i arbetet och

har lätt att relatera till de problem som kan uppstå. Förutom att de kan bidra med positiv eller negativ feedback är exempelvis vilken kunskap som förmedlas eller icke förmedlas mellan arbetskamraterna avgörande för de beslut som fattas (ibid.). Att organisationen, ledningen och medarbetarna har haft betydelse för hållbarhetskrav i offentlig upphandling framgår av den forskning som har presenterats, som visar att attityder eller inställningen till frågan påverkar i vilken utsträckning upphandlingen fungerar som ett styrmedel (Brammer & Walker 2011:471f).

Författarna anger *lokala förutsättningar* som en av påverkansfaktorerna. Hur tjänstepersoner väljer att agera och kanske framförallt prioritera kan delvis förklaras av i vilken samhällelig kontext de verkar. Kunskap om den lokala kulturen hjälper oss att förklara varför vissa beslut tas. Den sista faktorn, som kan relateras till de lokala förutsättningarna är *medborgarna* eller *mottagarna* som berörs av exempelvis en viss policy. Utöver de direkta kraven som ställs kan dessa fungera som en påverkansfaktor i form av vilken sammansättning av människor som de utgörs av. Hänsyn till exempelvis kön, etnicitet eller klass kan vara av betydelse för de beslut som fattas (Vinzant & Crothers 1998:14).

Bartholdsson (2009:137f) har studerat kommuner med väl fungerade miljömålsarbete i syfte att undersöka vilka faktorer som påverkar i ett framgångsrikt fall. I studien anges bl.a. *politisk vilja* som en viktig förutsättning för ett fungerande miljömålsarbete där politiskt stöd behövs på alla nivåer. Nationellt och kommunalt men även hos politiker i nämnderna då dessa arbetar närmast nivån för genomförandet. Den politiska viljan handlar dels om hur frågan prioriteras i politiken och dels frågans ställning när den kommer i konflikt med andra politiska mål.

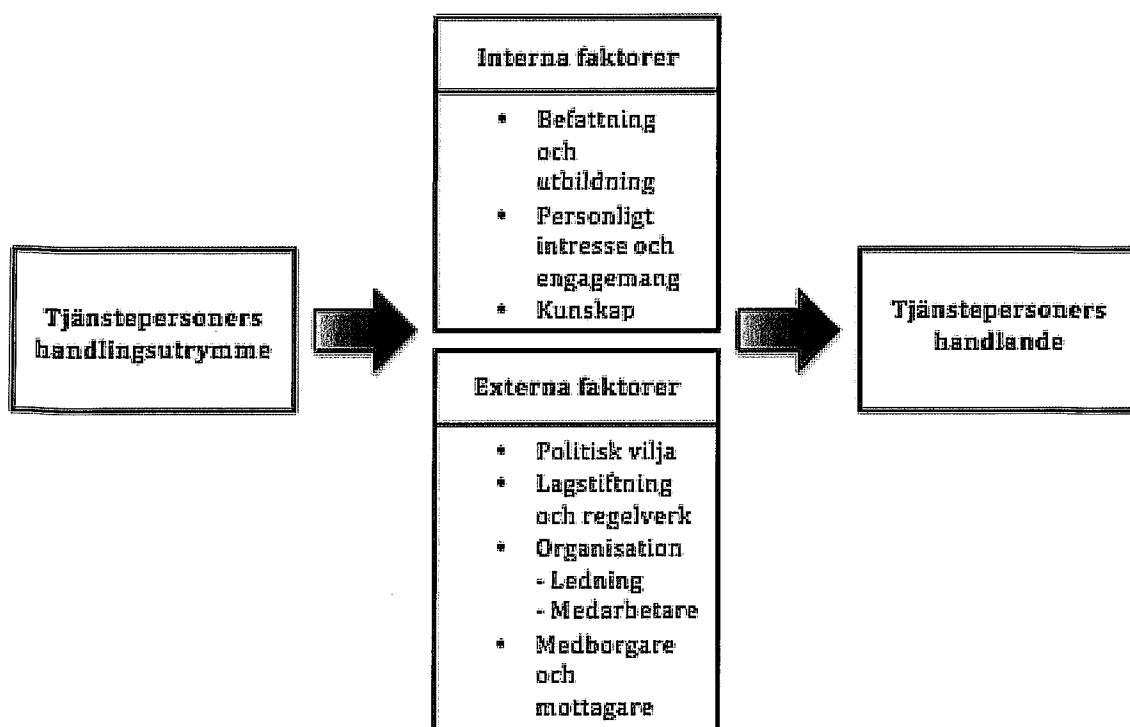
Tjänstepersonerna ställs ofta inför konflikter i fråga om uppsatta mål och förväntningar från olika håll där överväganden måste göras om vad som bäst lämpar sig i det specifika fallet (Vinzant & Crothers 1998:19). Hållbar upphandling innebär i flera fall motstridiga mål då lagstiftningen gällande offentlig upphandling har andra målsättningar än just som styrmedel på hållbarhetsområdet. Hur tjänstepersonen väljer att förhålla sig till dessa målkonflikter och i vilken utsträckning de kommer att prioritera krav på hållbarhetsaspekter, självklart då inom ramen för lagstiftningen, avgörs till viss del av ovan nämnda faktorer. Lundquist (1998:106) menar att relationen till respektive aktör har betydelse för hur tjänstepersonen hanterar sådana dilemman. De tre grundrelationer som han hänvisar till är, som tidigare nämnts, lydnad inför lagen, lojalitet gentemot överordnad samt hänsyn till samhällets medborgare. Om

tjänstepersonen uppfattar någon av relationerna som viktigare än en annan prioriteras denne aktörs krav om målkonflikter uppstår (ibid.). Förutom kännedom om att påverkansfaktorerna både direkt och indirekt kan influera är det viktigt att vara medveten om att de bör ses i relation till varandra då de påverkar varandra (Vinzant & Crothers 1998:11). Organisationskulturen har exempelvis inte bara betydelse för den enskilda tjänstepersonens arbete utan även ledningens och medarbetarnas uppfattning.

Analysverktyg

Nedanstående figur utgör det analysverktyg vilket studien struktureras utifrån. Den bygger på uppsatsens teoretiska utgångspunkter och innehåller de faktorer som påverkar tjänstepersoners handlande. Resultatredovisning och analys presenteras utifrån de olika faktorerna där de viktigaste empiriska resultaten diskuteras.

Figur 1. Analysverktyg



STUDIENS GENOMFÖRANDE

Kapitlet redogör för studiens metodologiska överväganden. Här presenteras och motiveras studiens design och urvalsprocess. För att underlätta för den fortsatta läsningen görs också en kortfattad fallbeskrivning.

Design

Uppsatsen syftar till att undersöka och analysera om, och i så fall hur, tjänstepersoners handlingsutrymme påverkar användandet av offentlig upphandling som ett politiskt styrmedel för att bidra till hållbar utveckling. Dessutom undersöks vilka faktorer som påverkar deras agerande i det konkreta fallet. Utgångspunkten för studien är hur regelverk tolkas och tillämpas av berörda tjänstepersoner. Alltså hur de *uppfattar* möjligheten att inkludera hållbarhetsaspekter och de strukturer som skapar handlingsutrymmet samt deras *upplevelser* kring vilka faktorer som påverkar dem i sitt arbete gällande hållbarhetskrav i samband med offentlig upphandling.

Studien har genomförts som en kvalitativ fallstudie. Fallet som valts ut att studera har valts på grund av de politiska målsättningarna kring hållbar utveckling som finns. Genom att välja ett fall där det finns ett politiskt intresse att arbeta med frågorna utesluter jag att de politiska förutsättningarna hindrar tjänstepersonerna att inkludera hållbarhetsaspekter vid inköp. Det ökar därför möjligheten att dra slutsatser om enskilda tjänstepersoners betydelse.

Semistrukturerade intervjuer

Empiriinsamlingen har skett genom semistrukturerade intervjuer där intervjufrågorna har formulerats utifrån olika teman med utgångspunkt i det teoretiska ramverket. Frågorna är härledda ur det presenterade analysverktyget för att kunna besvara uppsatsens frågeställning men var relativt öppna för att ge intervjupersonerna möjlighet att besvara frågorna på sitt eget sätt. Intervjumetoden gav mig utrymme att vara flexibel och låta respondenten utveckla sina resonemang genom att ställa följdfrågor på de områden som personen själv valde att fokusera på. Dessutom gjorde metodens diskursiva karaktär det möjligt för mig att ställa frågor utifrån kunskap som jag erhållit genom tidigare intervjuer och ämnen som tidigare intervjupersoner berört. Intervjuguiden finns att läsa som bilaga.

Jag har medvetet valt att inte använda begreppet offentlig upphandling om inte respondenten själv använder det. Då jag i ett inledande skede, för att skapa mig en bild av

tjänstepersonernas ansvarsområden, kontaktade personer i motsvarande position som de som sedermera blev intervjupersoner har upplevde jag att benämningen gjorde att fler personer reagerade avståndstagande. Genom att istället prata om inköp upplever jag att samtalen blev mer naturliga. Det bör dock nämnas att vid intervjutillfällena så nämnde de flesta ändå begreppet upphandling när det pratades om sitt arbete.

Vidare lät jag respondenterna tidigt i intervjuerna definiera vad hållbar utveckling innebar för dem. Genom att utgå ifrån deras egen definition ville jag få en bild av hur deras utgångspunkt påverkade inkluderingen av hållbarhetsaspekter vid inköp. Jag nämnde alltså aldrig de tre hållbarhetsdimensionerna. För att undvika att styra tjänstepersonernas svar ställde jag heller inga frågor om vilka hänsyn som tas till respektive dimension. Detta i syfte att på bästa sätt kunna besvara uppsatsens frågeställningar.

Totalt genomfördes sex stycken intervjuer varav en telefonintervju. Anledningen till att det blev en telefonintervju var att personen i fråga inte hade möjlighet att delta rent fysiskt. Vid detta tillfälle hade jag ingen möjlighet att spela in samtalet vilket gjorde att jag istället antecknade svaren. Det påverkar givetvis intervjun i viss grad, främst genom att samtalet inte kunde föras lika fritt som vid de andra intervjuerna och jag är medveten om att upplägget inte var optimalt men gjorde ändå bedömningen att en telefonintervju var bättre än ingen alls. Övriga intervjuer gjordes i deltagarnas arbetsrum och varade mellan 30-50 minuter.

Urval

Urvalet har skett genom ett så kallat målinriktat urval, dvs. genom att strategiskt välja ut fall som är relevanta för att besvara uppsatsens frågeställning (Bryman 2008:392). Som ett första steg valdes Göteborg stad ut. I kommunfullmäktiges fastställda budget, som är ett övergripande och överordnat styrdokument för Göteborgs Stad, fastställs att staden styrs utifrån tre hållbarhetsdimensioner. Visionen är att skapa ett hållbart Göteborg där hänsyn tas till social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet då dessa beskrivs som ömsesidigt beroende av varandra. Göteborgs Stad har alltså ett uttalat mål om att aktivt arbeta för hållbar utveckling vilket gör den lämplig att studera. Vidare fastslås att Göteborg ska vara med och driva utvecklingen och att ambitionen är att bli en av de mest progressiva städerna i klimatomställningen. Stadens upphandling beskrivs som en viktig del för att nå social och ekologisk hållbarhet och som en del av det globala klimatansvaret ska högre krav på inhandlade varor ställas. I stadens prioriterade mål anges bl.a. att det ska bli lättare att välja

varor och tjänster som bidrar till långsiktig hållbarhet, att resurshushållningen ska öka, att andelen ekologisk mat ska uppgå till 40 procent samt att köttkonsumtionen ska minska då den utgör en stor del av utsläppen av växthusgaser⁶.

Alternativet hade varit att välja ut fler kommuner som också har uttalade mål att arbeta med hållbarhetsfrågor. Fördelen med ett sådant urval hade varit att det hade gett en större bredd men då syftet är att studera tjänstepersoners handlingsutrymmes betydelse gjorde jag bedömningen att det lämpar sig bättre att studera ett fall. Tjänstepersonerna som intervjuas har då samma politiska förutsättningar att utgå ifrån vilket ger större möjlighet att dra slutsatser om enskilda tjänstepersoners betydelse.

Offentlig upphandling omfattar många olika områden och många olika varor. Området som valdes ut var måltid. Måltid utgör dels en stor del av de totala inköp som görs och dels är livsmedel en vara där inköp görs ofta i jämförelse med andra varor. Dessutom anges, som tidigare nämnts, livsmedel som en av de varor där offentlig sektor är en betydande aktör. Genom att ställa hållbarhetskrav kan de påverka andra aktörer på marknaden. Skola och förskola utgör den största delen av de offentliga måltiderna som serveras i staden vilken gjorde att dessa bedömdes som lämpliga objekt att studera. De personer som slutligen intervjuades är enhetschefer inom Måltid och ansvarar för att leverera måltider till "sin" stadsdels skolor och förskolor. I uppdraget ingår därmed ett övergripande ansvar för de inköps som görs.

Som ett sista steg i urvalsprocessen valdes sex av Göteborgs Stads tio stadsdelar ut. Jag använde mig av mål- och visionsdokument som finns för respektive stadsdel när jag gjorde mitt urval. Dokumenten ser olika ut och är mer eller mindre utförliga men generellt sett är de styrinstrument som riktar sig från nämnden till förvaltningen och har sin utgångspunkt i Göteborgs stads fastlagda budget. Förutom tolkningar av kommunfullmäktiges prioriterade mål, med tillhörande verksamhetsplan där konkreta åtgärder beskrivs samt kommunfullmäktiges inriktningar för stadsdelen, innehåller dokumenten nämndens egna prioriteringar och visioner för stadsdelen. För att kunna undersöka tjänstepersonernas betydelse för implementeringen kontaktades två personer vars stadsdels mycket lite, eller inte alls nämnde

⁶ http://goteborg.se/wps/wcm/connect/a8b135c8-7e1e-4d25-8948-200d0c931e73/Budgettext+2015_FINAL+NY.pdf?MOD=AJPERES

hållbar utveckling i sitt mål- och visionsdokument. Vidare valdes två tjänstepersoner ut där hållbarhet hade integrerats i samtliga mål. De övriga befann sig mitt emellan. Då ambitionen inte har varit att jämföra olika fall fungerar urvalet istället som ett sätt att skapa en variation i det empiriska underlaget. För att säkerställa respondenternas anonymitet kommer inte respektive tjänsteperson kopplas till de mål- och visionsdokument som låg till grund för urvalet. Analysen kommer således inte heller göras utifrån dessa kriterier.

Fallbeskrivning

För att få en förståelse om strukturerna i vilka de intervjuade tjänstepersonerna arbetar redogör jag här kortfattat för hur organisationen är uppbyggd. Personerna arbetar inom Måltid, som är en del av Intern service. De ansvarar för, som namnet antyder, den interna servicen i respektive stadsdel. Maten är separerad från skolorna och Måltid har i uppgift att leverera måltider till stadsdelens skolor och förskolor på beställning av rektorerna. Benämningen inom de olika stadsdelarna kan variera något men samtliga intervjupersoner innehar en position som enhetschef för området måltid inom förskola/skola. Uppdraget innebär i huvudsak att driva måltidsverksamheterna för stadsdelens skolor med tillhörande personal- samt budgetansvar även om några av respondenterna har ytterligare uppdrag och ansvarområden.

Upphandlingsbolaget är Göteborgs Stads inköpscentral och har huvudansvar för upphandling av varor och tjänster. Deras uppgift är att förse stadens förvaltningar och bolag med ramavtal⁷. Alla inköp inom staden görs via upphandlingsbolaget i Winst som är Göteborgs Stads system för inköp⁸.

För att minska måltidernas klimatpåverkan har Göteborgs stad utvecklat något som kallas för miljömåltider. Miljömåltider innebär bland annat att måltiderna ska vara baserade på miljömärkta råvaror, vara säsonganpassade och bestå av en stor del vegetabilier och baljväxter. Dessutom finns det en målsättning att minska svinnet¹⁰.

⁷ Ramavtal innebär att det finns ett avtal mellan upphandlande myndighet och en eller flera leverantörer. När en viss vara eller tjänst omfattas av ett ramavtal så behöver det inte göras en ny upphandling varje gång den ska inhandlas utan kontraktet tilldelas då från ramavtalet (<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/fragor-och-svar/?ShowItem=7587>)

⁸ <http://www.uhb.goteborg.se/foretaget>

⁹ <http://uhb.goteborg.se/winst/>

¹⁰ <http://goteborg.se/wps/portal/invanare/miljo/det-gor-goteborgs-stad/goda-exempel-pa-miljoarbete/miljomaltider>

RESULTATREDOVISNING OCH ANALYS

I följande kapitel presenteras studiens resultat och analys utifrån de interna och externa faktorer som påverkar tjänstepersoners handlande. Under respektive kategori förs en diskussion kring de viktigaste resultaten som framkommit under intervjuerna. Vissa faktorer har visat sig ha större betydelse än andra vilket innebär att omfattningen på diskussionen av dem varierar. Kapitlet innehåller också en avslutande diskussion och analys där det görs en återanknytning till uppsatsens syfte och där frågeställningarna besvaras.

Interna faktorer

Tjänstepersoners subjektiva inställning till en viss fråga har visat sig ha betydelse för implementeringen av politiska beslut. Hur handlingsutrymme används bestäms bland annat av personens kunskaper inom området, tidigare erfarenheter, både privata och yrkesmässiga samt det personliga intresset.

Befattning och utbildning

Tjänstepersonens befattning påverkar hur personen ser på och hanterar frågor de ställs inför i sitt arbete. De intervjuade personernas position innebär rimligen att hållbarhetsfrågorna relateras till den egna verksamheten. Utifrån de politiska målsättningarna ingår livsmedelsinköp och resurshushållning i uppdraget för de intervjuade personerna vilket utgör utgångspunkten i förestående resonemang kring hållbar utveckling.

Likaså har utbildning och tidigare erfarenheter betydelse för hur tjänstepersonen förhåller sig till och prioriterar i sitt arbete. Utbildningen bland respondenterna varierar något, likaså deras yrkesmässiga bakgrund. Majoriteten har en kostekonomutbildning medan någon är hälsovetare och förskolepedagog men då har utbildningen kompletterats med kostekonomi och ledarskapsutbildningar. En respondent (tjänsteperson 2) uppfattar att det i staden främst efterfrågas ledaregenskaper i rollen som enhetschef och att fackkunskap är mindre viktigt. Samma person, som i grunden är pedagog, upplever dock att erfarenheterna som erhållits genom tidigare arbete ute i skolorna innebär en större förståelse för matsalssituationen som kan vara en fördel i det nuvarande arbetet. Tjänsteperson 5 rekryterades pga. sin bakgrund som kock i syfte att höja kvaliteten på maten i stadsdelen. Hen beskriver att det är en stor skillnad vad gäller vilka krav som kan ställas jämfört med den privata verksamheten men att

det inte upplevs som hämmande utan snarare en utmaning att leverera bra mat inom de ramarna som finns.

Kunskap

På frågan om vad hållbar utveckling innebär för respektive tjänsteperson så nämns hänsynstagande för de tre dimensionerna; ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet av samtliga respondenter. Den sociala delen beskrivs ofta i relation till de egna medarbetarna snarare än sociala krav på de varor som inhandlas. Bara en av de intervjuade (tjänsteperson 2) uttrycker en vilja att i större utsträckning inkludera den sociala dimensionen i de varor som upphandlas men menar att det i dagsläget inte är möjligt då det är upphandlingsbolagets ramavtal som avgör vilka varor som får köpas in och att det ännu saknas märkning på social hänsyn. Respondenten påpekar dock att det är något som upphandlingsbolaget arbetar med och att det i framtiden förhoppningsvis kommer att finnas en sådan valmöjlighet.

Trots att de tre dimensionerna anges som viktiga aspekter i arbetet med hållbarhetsfrågan berörs inte dessa i det fortsatta resonemanget kring hållbarhet. Fokus ligger istället på den ekologiska aspekten och då främst i förhållande till de politiskt uppsatta målen för Göteborgs stad om att minst 40 procent av alla livsmedel ska vara ekologiska samt de så kallade miljömåltiderna som arbetas med inom staden. Matsvinn och en minskad köttkonsumtion, som ingår i miljömåltiderna, är ytterligare ämnen som hållbarhetsaspekten diskuteras kring. I beskrivningen av miljömåltiderna står det att hänsyn bör tas till etiska aspekter men trots det så diskuteras det mycket lite eller ingenting alls av tjänstepersonerna. Tjänsteperson 1 berättar att *"så många år har vi haft målen att si och så många procent ska vara ekologisk, har gjort att man jobbar så hårt mot det"* vilket kan förklara att arbetet kring hållbarhet i stor utsträckning handlar om andelen ekologiska livsmedel. Att diskussionen enbart inrymmer den ekologiska dimensionen kan tyda på att kunskapen om vad begreppet innebär är begränsad. För en hållbar utveckling krävs att hänsyn tas till samtliga dimensioner. En viktig förutsättning för användandet av hållbar upphandling beskrivs, enligt både teorin och tidigare forskning, vara att det finns en tillräcklig kunskap. Den bristfälliga kunskapen påverkar således genom att inte alla dimensionerna inkluderas vid inköp. Exempelvis exkluderas hänsyn till under vilka omständigheter varan har producerats vad gäller arbetarnas arbetsförhållanden och liknande.

Personligt intresse

Som teoretiska bakgrunden visar har tjänstepersoners engagemang haft en avgörande roll i implementeringen där de tenderar att driva frågor utifrån personliga intressen. Tidigare studier har dock fokuserat på personer inom områden vars huvudsakliga syfte handlar om just miljöfrågor där de till viss del har sökt sig till positioner på grund av det personliga intresset. Då de intervjuade tjänstepersonerna i denna studie i första hand arbetar med att leverera mat till skolorna och förskolorna och deras bakgrund är inriktade på måltidsverksamhet där många har en kostekonomutbildning och någon har erfarenhet från restaurangvärlden har inte arbetet för en hållbar utveckling varit anledningen till att de sökte sig till tjänsten. Detta innebär att det personliga intresset är en faktor som i liten utsträckning påverkar deras handlande. Även om hållbarhetsaspekten av måltiderna är en stor del av arbetet är det något som har tillkommit, som ska inkluderas i den ordinarie verksamheten.

Ingen av respondenterna engagerar sig i miljöfrågor eller på något annat sätt områden som rör hållbarhet men beskriver ett intresse kring frågorna även utanför sitt arbete. Det personliga intresset beskrivs ha ökat i och med arbetet i måltidsverksamheten. Genom rollen som enhetschef för måltid har tjänstepersonerna fått genomgå flera utbildningar i hållbar utveckling. Utbildningarna har gjort att kunskapen ökat och att hållbarhetsbegreppet har vidgats från att till en början omfattat, som tjänsteperson 1 beskriver det, mataspekten till ett bredare förhållningssätt. Respondenten beskriver till och med att ett intresse kring hållbarhetsfrågor har uppstått *"på grund av arbetet, man har lärt sig, man har gått utbildningar, då har det inte bara varit mataspekten, för på jobbet blir det mycket mataspekten, med svinn och sopsortera. Men det finns ju en mycket större bit och det har man ju lärt sig på utbildningar"*. Kunskapen som har erhållits i och med utbildningarna har alltså ökat det personliga intresset snarare än tvärtom. Hen fortsätter; *"man blir tvungen att lära sig mycket för att kunna det i jobbet och då blir det att man tar med sig det även i privatlivet"* (tjänsteperson 1).

Utbildningarna har inte enbart inneburit ett ökat personligt intresse. Tjänsteperson 4 påpekar att *"det ena ger ju det andra, ju mer kunskap jag får påverkar det min egen livsstil. Jag har ju fått mycket kunskap genom jobbet och gått många kurser i hållbar livsstil. Så självklart påverkar det mig och det är ju väldigt bra om det kommer inifrån och ett har ett personligt engagemang när jag ska påverka andra. Ökad medvetenhet är ju väldigt viktigt"*

(tjänsteperson 4). Den ökade medvetenheten har alltså i sin tur gjort att tjänstepersonerna känner en vilja att inkludera hållbarhetsaspekter i arbetet. Det blir en positiv spiral där de olika faktorerna påverkar varandra.

Sammanfattningsvis visar redogörelsen av de interna förutsättningarna att de har haft begränsad betydelse för hur tjänstepersonerna väljer att agera när det gäller inkluderandet av hållbarhetsaspekter i samband med inköp. Deras position styr visserligen utifrån vilket perspektiv de ser på frågan men då de inte har ett starkt personligt intresse har det inte gjort att de har drivit frågan. Utbildningar och arbetet med hållbarhet har dock inneburit att intresset har ökat och att de därför i större utsträckning prioriterar frågan. Kunskapen har även betydelse i den bemärkelsen att den utgör utgångspunkten för vad tjänstepersonerna lägger i begreppet. Trots att de har genomgått utbildningar är det främst den ekologiska aspekten av hållbarhet som inkluderas. Då kunskapen är bristfällig påverkar det också vilka hänsyn som tas vid inköpen.

Externa faktorer

Tjänstepersoners handlande bestäms delvis utifrån vilket sammanhang de verkar. De påverkas av externa faktorer vilka har betydelse för hur de använder sitt handlingsutrymme.

Politisk vilja

Som teoribildningen gör gällande är politisk vilja en viktig förutsättning för ett väl fungerande miljömålsarbete. Det politiska stödet behövs på nationell och kommunal nivå likväl som hos nämnderna där frågan kräver en prioritering för ett framgångsrikt resultat. Den politiska viljan gällande hållbarhetsfrågor uppfattas generellt sett som stark inom Göteborgs Stad. Tjänsteperson 5 beskriver politikernas mål i staden angående ekologi och hållbarhet som väldigt ambitiösa och före i utvecklingen i jämförelse med andra städer. *"Varje kommun kör sin egen agenda, Göteborg är ju en av fyra kommuner som ligger i framkant", "det är så de (politikerna) resonerar också, vi måste gå före för att visa vägen [...]".* Göteborg kan, som stor aktör således påverka andra kommuner medan, som respondenten påpekar, mindre kommuner har andra möjligheter att påverka genom att exempelvis handla mer närproducerat. Trots att Göteborgs stad beskrivs som en föregångare i sammanhanget så menar respondenten att det finns en generell trend där många kommuner satsar på de här frågorna.

Tjänsteperson 3 beskriver att det *"I den här staden är det jättetydligt tycker jag, att man jobbar länge och målinriktat med det, det finns väldigt tydliga handlingsprogram och åtgärder, flera 100 åtgärder som ska göras inom olika områden, där vi ska jobba med livsmedel och resurshushållning"*. Vidare beskrivs att *"det finns ett system för det i staden också som utgår från budget, beställningssystem där man bryter ner mål och uppdrag som kommer från politisk nivå via vår nämnd"*. Inom staden har det alltså utvecklats metoder för att arbeta med de här frågorna vilket visar på att dess prioritering på politisk nivå. Personerna som intervjuats upplever en tydlighet vad gäller deras roll i processen och att det därför *"har tagit fram det här med miljömåltider, för att det ska vara en tydlig riktlinje hur staden ska jobba med det"* (tjänsteperson 5).

Den politiska viljan på nationell nivå uppfattas dock inte av de intervjuade personerna som lika tydlig. Flera av dem har ingen uppfattning om de politiska målsättningarna på nationell nivå medan en annan känner sig osäker på hur de nationella målen är formulerade och nämner frågande att det nog finns ett mål att 25 procent av alla skolluncher ska vara ekologiska. En av respondenterna (tjänsteperson 6) konstaterar att den politiska viljan inte är fullt lika stark nationellt som kommunalt. Tjänsteperson 3 tycker att det på nationell nivå inte är *"lika tydligt eller så går man inte ut lika tydligt med det. Det här med ekologiska livsmedel, där har man varit väldigt försiktig"* Men som flera av respondenterna påpekar så fortsätter hen med att poängtera att *"det kan ju vara så att det finns nationella strategier men vi ser dem inte förrän de kommer ned till regional och lokal nivå"*.

Tjänstepersonerna i stadsdelarna där nämnderna har beslutat om procentuellt högre mål för andelen ekologiska livsmedel redogör för dessa men i övrigt är det i första hand de politiska målformuleringarna i kommunfullmäktige som de refererar till. Det är tydligt att besluten på kommunal nivå har större betydelse för deras arbete med hållbarhetsaspekten än de nationella eller nämndernas prioritering av frågan.

En viktig förutsättning

Generellt så anges den politiska viljan i staden som en viktig faktor för tjänstepersonernas arbete. De politiska målsättningarna i Göteborgs stad återkommer respondenterna till under intervjuerna och jag uppfattar att Göteborgs stads prioriteringar gällande hållbarhetsfrågor i stor utsträckning påverkar deras arbete. Tjänsteperson 1 beskriver hur de politiska

målsättningarna gällande hållbarhetsfrågor har förändrats under tiden som hen har arbetat som enhetschef för måltid och hur det har påverkar arbetet;

”För 15 år sen när vi inte hade några direkt uttalade mål på samma sätt, då hade man ju ännu större frihet vad man la på matsedeln för då kunde man lägga pengar på nästan vad som helst men idag så blir det tightare för att det ekologiska målet, är ju ett politiskt mål så det är ju ett krav om inte annat får man förklara varför man inte når det” På så sätt upplever tjänstepersonen att de politiska målsättningarna tenderar att *”begränsa handlingsfriheten lite i övrigt”*.

Även tjänsteperson 2 påvisar de politiska förutsättningarnas betydelse för hur den egna rollen definieras. *”Jag är ju en tjänsteperson, så jag jobbar ju inte utifrån vad jag själv vill utan vad politiken säger vad jag ska göra, det är ju jätteviktigt, mitt uppdrag helt enkelt”*. De politiska målen används dels för att själv gå tillbaka till och stämna av för det egna uppdraget men också för att hänvisa till om frågor uppkommer om varför de agerar på ett visst sätt. En av respondenterna beskriver en situation där en förälder ifrågasatte ett beslut som tagits och hänvisade till sitt politiska uppdrag *”då backar vi hela tiden tillbaka till att just nu rekommenderar livsmedelsverket det här och då har man bestämt i staden och då är det så”* (tjänsteperson 5).

De politiskt uppsatta målen upplevs inte enbart som fördelaktigt ur hållbarhetssynpunkt. Som tidigare tagits upp så upplever en av tjänstepersonerna en begränsning gällande inkluderingen av social hänsyn i upphandlingsprocessen. Respondenten uttrycker en vilja att i större utsträckning ställa sociala krav på de inhandlade varorna men menar att *”jag har ett politiskt uppdrag och måste följa den annars gör jag tjänstefel, däremot kan jag lyfta sociala frågor. Men något mer går inte jag in och driver det”* (tjänsteperson 2) vilket visar på den politiska viljans betydelse för hur tjänstepersoner hanterar sitt uppdrag. Politikens implicita definition av hållbarhet genom målsättningarna sätter ramarna för hur personer inom olika områden arbetar med frågorna. De möjliggör inte enbart genom målformuleringar utan begränsar till viss del genom att, som i det här fallet, inte inkludera den sociala dimensionen av hållbarhet.

Hållbarhetshänsyn möter motstånd

Den, som respondenterna beskriver, höga ambitionen i staden gällande hållbarhet har inneburit vissa svårigheter. Tjänsteperson 5 problematiserar de högt uppsatta målen och

menar att den snabba utvecklingen har inneburit en reaktion, dels från barnen i skolorna och deras föräldrar och dels från de som köper tjänsten, dvs. rektorerna på respektive skola. Motståndet mot den ökade andelen vegetariska måltider, som är en del av miljömåltiderna i staden, har exempelvis varit mycket stort. Eleverna väljer att inte äta maten utan istället slängs den, vilket då resulterar i en icke hållbar verksamhet. Respondenten menar att vi lever i ett sammanhang där normen är att äta kött och att det finns en bild av att kött är det enda proteinet. Missnöjet gäller, som sagt, inte bara eleverna utan även föräldrarna motsätter sig i stor utsträckning den vegetariska kosten då de menar att måltiderna blir ofullständiga utan animaliskt protein. Vad gäller skolorna eller rektorerna som köper in måltider av Intern service, som är den avdelning som intervjupersonen arbetar inom, så finns det också ett visst motstånd till att prioritera hållbarhetsfrågor. Systemet är uppbyggt på så sätt att kunden, dvs. skolan, ska göra en beställning på vad sektor Måltid ska leverera. Problemet som uppstår är, upplever respondenten, att det i praktiken blir tvärtom, *"vi står och säger till vår kund att det här vill ni ha. Rektorn borde säga att jag vill ha hållbar ekologisk mat, leverera det till mig. Men nu säger jag att vi har krav på oss att vi ska ha ekologisk hållbar mat och så är det ofta svårt att acceptera det"*. Tjänsteperson 6 upplever också en svårighet i att möta beställarnas, alltså rektorernas, förväntningar. På frågan om vilka faktorer som främst påverkar personen i sitt arbete där politiska målsättningar, föreskrifter, förvaltningen, arbetskamraterna, ledningen, medborgarnas eller brukarnas förväntningar ges som exempel svarar respondenten; *"Jag måste ju förhålla mig till dem alla [...] men svårast är nog att jag är lite bakbunden av att jag utför på beställarnas uppdrag och dessa är ju inte alltid i linje hur jag vill eller anser"* och menar att det inte alltid finns en förståelse att de har de politiska målsättningarna uppfylla samt att det finns lag- och myndighetskrav att leva upp till.

Tjänsteperson 5 berättar att de inom Intern service och Måltid arbetar väldigt aktivt med val av livsmedel genom bl.a. utbilda den egna personalen för att öka kunskapen kring hållbarhet men att det krävs att hela verksamheten omfattas av ett hållbarhetstänk för ett lyckat resultat. Vissa skolor visar ett intresse och dessa stötts med information och personal som kommer och föreläser men hen betonar att det är mycket upp till den enskilda rektorns engagemang. De politiska målsättningarna kring vissa områden, exempelvis miljömålen ska alla i staden arbeta med, men, menar respondenten, alla jobbar med de politiska målen inom det "egna" området medan det som åligger alla ägnas det mindre tid och kraft åt. Vidare menar hen att det generellt är måltidsverksamheterna som ofta driver hållbarhetsfrågorna starkast, vilket gäller för hela landet.

Problematiken illustreras i ett citat hämtat från intervjun *”vi inom offentlig måltid är för bra idag, [...] vi jobbar så brett med hållbarhet ur så många perspektiv och väver in det så att det blir på en helt annan nivå en dom som köper det”* (Tjänsteperson 5).

Om inte alla arbetar mot samma mål så innebär det att verksamheten i stort inte arbetar hållbart. Det krävs ett samarbete kring frågorna för att uppnå ett lyckat resultat och tjänsteperson 5 menar att fokus bör ligga på de som köper in deras tjänster, nämligen skolorna. Att pedagoger och övriga anställda inom skolan utbildas och skapar en positiv bild av maten gentemot eleverna.

Lagstiftning och regelverk

Lagstiftning och regelverk reglerar de ekonomiska förutsättningarna och målsättningarna för verksamheten vilket gör dem till betydelsefulla komponenter för en tjänstepersons handlande. Som teorin visat ökar möjligheten att påverka implementeringen om regelverken upplevs som bristfälliga eller svåra att genomföra. Den enskilda tjänstepersonens egna värderingar och preferenser påverkar då i större utsträckning resultatet av en policy. Forskningen kring hållbarhetskrav i offentlig upphandling som tidigare har presenterats anger just komplexiteten i regelverket som en faktor som verkar hindrande i sammanhanget. Samtliga respondenter som intervjuats upplever dock att det är tydligt vilka krav som får ställas vid inköp och att upphandlingsbolaget, som skapar ramavtal, underlättar arbetet. De har, som tjänsteperson 6 menar, skapat bra förutsättningar för att kunna välja bra varor och arbeta med de här frågorna. Även vid direktupphandlingar upplever respondenterna att regelverket är tydligt.

Trots att lagstiftningen upplevs som tydlig så går meningarna bland respondenterna isär vad gäller huruvida lagstiftningen ses som ett hinder när det gäller inkludering av hållbarhetsaspekter i samband med inköp. Några upplever att det finns en stor valfrihet inom de ramavtal som finns men att utbudet möjliggör bra val ur ett hållbarhetsperspektiv. De menar att det är upp till dem själva att välja bland varorna och vilka kriterier de vill att de inhandlade varorna ska uppfylla. En annan respondent beskriver istället det som tvingande och i en viss grad begränsande;

"[...] utbudet tvingar oss lite till att handla mer miljövänligt, sen får vi ju hantera det så vi klarar det utifrån vår budget, vi kan inte ha kött lika ofta som tidigare." respondenten fortsätter "Vi tycker ändå att det här är bra, vi blir ju lite tvingande ändå och det kan man ju tycka inte är så bra men någon stans hjälper det oss att komma i rätt riktning" (tjänsteperson 4).

Även tjänsteperson 1 upplever en viss begränsning men påpekar i samma mening att hen inte pratar om det i sådana termer utan att det är ett ställningstagande från politiken att visa vad som är viktigt och att arbetet ligger i att uppfylla det så långt det är möjligt.

Definitionen av hållbar utveckling har betydelse

Uppfattningen om möjligheten till hållbarhetskrav i upphandlingen handlar, skulle jag säga, mycket om vad personen lägger i begreppet hållbar utveckling. Oavsett om ovan nämnda respondenter har olika uppfattningar om lagstiftningen som möjliggörande eller hindrande så syftar de alla på den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Som nämndes tidigare så beskrev exempelvis en av tjänstepersonerna (2) att det inte finns någon möjlighet att ställa krav på social hänsyn utan att det råder ett fokus på den ekologiska aspekten. Denne person upplever således lagstiftning och regelverk i viss mån begränsande när det gäller inkludandet av hållbarhetsaspekter i upphandlingsprocessen. Ytterligare en respondent problematiserar lagstiftningen ur ett bredare hållbarhetsperspektiv;

"Det optimala ur ett klimatperspektiv är ju att handla ekologiskt, närproducerat". Vore ju fantastiskt att handla av bönder här runt men [...] vi har ju lagen om offentlig upphandling så i och med att man gått med i EU innebär att vad som är närproducerat behöver man ju titta på hela EU" (tjänsteperson 5).

Som också tidigare har nämnts så arbetar upphandlingsbolaget med att vidga perspektiven vilket bekräftas av tjänsteperson 5. *"Upphandlingsbolaget jobbar ju lite för att komma runt det, inte runt men hitta lösningar på det"*. Mycket på grund av att det förts en dialog mellan tjänstepersonerna och upphandlingsbolaget. En viktig slutsats som kan dras utifrån intervjuerna är att de upplever att de har en möjlighet att påverka genom att framföra synpunkter som sedan upphandlingsbolaget tar till sig för att förbättra verksamheten. Tjänstepersonerna känner sig således i hög grad delaktiga i processen.

Budgeten utgör ramarna

Budgeten är en av de faktorer som uppges ha störst betydelse för tjänstepersonerna arbete. Oavsett med vilka frågor de än arbetar så upplever de sig styrda av budgeten då den skapar ramar för verksamheten som de har att förhålla sig till. I ett resonemang kring vad som främst påverkar arbetet så anger tjänsteperson 1 att det är en salig blandning av olika faktorer men tillägger att *"sen ligger ju liksom budgeten och ekonomin som ett paraply över alltihopa, det är ju bara så när man jobbar offentligt"*. Budgeten sätter således gränser vilka tjänstepersonerna måste arbeta med de politiska målsättningarna inom. Respondenten fortsätter;

"I alla beslut så är det nog oftast budgeten som styr, där sagt är det inte sagt att varenda grej att det kan vi inte göra för det har vi inte pengar till, så är det ju inte heller för vissa saker bara måste man ju göra av andra skäl. I många beslut så är det ju budgeten, den är ju överordnat allt [...]".

Budgeten uppfattas dock inte i så stor utsträckning som ett hinder i hållbarhetsarbetet, utan tvärtom. Tjänsteperson 5 uppger att *"jag har inte sett det som hämmande utan man får vara kreativ inom de ramarna man har"* och menar att det är *"en sporre med lite pengar... hur gör vi? Och där jobbar vi väldigt effektivt och bra, vi får ut mycket av de pengarna vi får."* Den, som flera anser, strama budgeten har istället verkat främjande för anpassningen till en mer hållbar måltid. Återigen används köttkonsumtionen av flera av respondenterna som ett exempel. Då produktionen av kött har en stor miljöpåverkan har Göteborgs stad valt att enbart upphandla ekologiskt kött. Det ekologiska köttet är i jämförelse med det konventionella köttet betydligt dyrare men budgeten för måltiderna är densamma som innan. Detta innebär att måltiderna som serveras innehåller mindre kött och att andelen vegetariska måltider således har ökat, som generellt sett är bättre ur miljöhänsyn. De politiskt uppsatta målen tillsammans med de oförändrade budgetramarna har alltså tvingat verksamheterna att anpassa måltiderna till att blir mer hållbara.

Ytterligare ett exempel på hur de ekonomiska förutsättningarna har bidragit till en, ur hållbarhetssynpunkt, positiv utveckling är genom att minska svinnet ute i förskolorna och skolorna. Både tallrikssvinnet och produktionssvinnet, alltså den maten som slängs av eleverna samt råvarorna som inte tillvaratas i samband med matlagningen, är områden som

det arbetas mycket med ute i verksamheterna. Genom att minska svinnet ges det utrymme i budgeten att köpa andra råvaror.

Trots att budgeten anges som en viktig förutsättning för tjänstepersonernas arbete så nämns inte ekonomin i termer av ekonomisk hållbarhet. Detta innebär inte per se att den inte inkluderas. Arbetet med att minska svinnet är ett exempel där den ekonomiska dimensionen spelar in då det handlar om att hushålla med resurserna. Tjänsteperson 4 beskriver i följande citat hur de politiska målsättningarna och budgeten påverkar verksamheten och hur de arbetar med frågorna;

”De tuffa miljömålen vi har att vi ska handla 40 procent ekologiskt. Vi har väldigt tight budget i stadsdelen och vart svårt att komma upp till 40 procent av ekonomiska skäl. Så får vi jobba mycket med svinnet för om vi kan minska vårt matsvinn finns det mycket pengar vi kan hämta där för att handla mer ekologiskt för. Därför har vi jobbat mycket med svinnet vi har t.ex. tävlingar där alla skolor får tävla med varandra så får som ett pris när året är slut hur de har kastat, så vi har utvecklat bra mätmetoder. Så det är ett sätt att vi bidra med miljön” (tjänsteperson 4).

Den problematik som beskrivs av forskare inom området, att det finns en allmän uppfattning om att hållbar upphandling har en direkt koppling till ökade kostnader och att det skulle innebära att krav på hållbarhet inte prioriteras i upphandlingsprocessen kan således, utifrån de tjänstepersoner som intervjuats, dementeras. Tjänstepersonerna konstaterar att kraven medför ökade kostnader men att de politiska målsättningarna har gjort att de anpassar verksamheten för att uppnå målen istället för att förbise kraven.

Problematisk till en början

Flera av respondenterna gör gällande att omställningen mot en hållbar upphandling har inneburit vissa svårigheter. Tjänsteperson 1 redogör för ett tillfälle när kycklingkött skulle inhandlas, där det inte fanns ett tillräckligt utbud för att täcka behoven. Då allt kött som upphandlas, som bekant, ska vara ekologiskt innebar detta att inget företag kunde leverera en tillräckligt stor mängd vilket resulterade i att det inte serverades kyckling. Problematiken som beskrivs av respondenten ligger alltså i att *”vi börjar efterfråga och då ska leverantörerna börja framställa och sen tar det tid för jordbruket att ställa om sig till krav eller ekologiskt så det blir ett glapp däremellan”*. Det bristande utbudet beskrivs dock som tillfälligt, under en

övergångsperiod innan marknaden har hunnit anpassa sig. Som påtalades i redogörelsen för tidigare forskning så krävs det att hållbar upphandling ses ur ett längre perspektiv, att det tar tid för leverantörerna att anpassa utbudet efter efterfrågan. Och tjänsteperson 5 konstaterar att *"det händer jättemycket och det går fort. Att ställa om till ekologiskt jordbruk är inget man gör över en natt så det är långa processer"* vilket indikerar att utvecklingen går framåt men att förändringen kräver tålamod. Ytterligare en respondent visar på att anpassningen tar tid. *"Det fanns ett väldigt smalt utbud, till att börja med. Nu händer det ju saker för Göteborgs stad är en stor inköpare så det händer ju saker"* (tjänsteperson 3). Citatet synliggör också Göteborgs stad som en stor offentlig aktörs betydelse i sammanhanget. I ett resonemang kring en vara där det inte fanns tillräckligt stort utbud för att matcha efterfrågan lyfter även tjänsteperson 5 fram möjligheten för Göteborgs stad att använda sin köpkraft;

"Man måste förstå att Göteborg stad är väldigt stora, när vi handlar mat så handlar vi mycket mat [...] men den mängden vi köper in, det produceras inte i Sverige. Finns inte utbudet, och det är så politiker tänker på lång sikt, om man som offentlig aktör visar marknaden att det här efterfrågas så ställer de om så det är ju helt rätt tänkt" (tjänsteperson 5).

Ett av de mål för Göteborgs Stad som anges i budgeten är att vara en de mest progressiva städerna i klimatomställningen och att vara med och driva utvecklingen vilket visas genom att de ställer höga krav de livsmedel som köps in. Då Göteborgs Stad är en stor beställare har de möjlighet att, genom att ställa krav, påverka leverantörerna. Köpkraften används alltså för att "tvinga" leverantörerna att öka utbudet av hållbara produkter. Det ökade utbudet leder i sin tur till att flera kan handla och staden påverkar därigenom andra aktörer.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att oavsett hur tjänstepersonerna ser på lagstiftning och regelverk, om de är tydliga eller otydliga, möjliggör för inkludering av hållbarhetsaspekter eller inte etc. så upplever samtliga respondenter att de är faktorer som i mycket stor utsträckning påverkar deras arbete och att de sätter ramarna av det egna handlingsutrymmet.

Organisation

Organisationen påverkar tjänstepersoners handlingsutrymme genom både organisationsstruktur och -kultur. Den förstnämnda hör delvis ihop med regelverk och målsättningar, både

politiska och organisationens egna samt hur organisationen är uppbyggd. Organisationskulturen har betydelsen för hur tjänstepersonen uppfattar den egna rollen och handlingsutrymmet. Ledningens inställning till en viss fråga samt förväntningar på tjänstepersonen ingår också i de organisatoriska förutsättningarna. Likaså medarbetarnas betydelse för tjänstepersonens agerande då dessa är en del av organisationen. Därför presenteras hur tjänstepersonerna upplever att de påverkas av organisationen, ledningen och medarbetarna, tillsammans.

Generellt sett så upplever tjänstepersonerna sitt handlingsutrymme som stort. En respondent beskriver exempelvis att möjligheten att påverka hur målen uppfylls är *"kanske inte 100 procent men väldigt stort. Jag upplever mitt jobb som väldigt frihet under ansvar"* (tjänsteperson 1) och tjänsteperson 4 påpekar att *"ja, det är "huret" man får jobba med och vara kreativ"*. Vidare framhålls de förutsättningar som tjänstepersonerna har att förhålla sig till;

"När det gäller ekonomi kan jag inte påverka alls, men om man ser hur jag jobbar, där känner jag mig jättefri. Det gäller att ha en rätt satt budget från början. Kommer framöver vara med och styra mer över budgeten. Tight budget, vi får en påse pengar och leverera utifrån det" (tjänsteperson 2).

Utöver budgeten så anges de politiska målen som en viktig faktor som styr deras arbete. *"Jag vet vad jag ska uppnå för mål och vilka ekonomiska förutsättningar jag har för att genomföra dessa [...], vi har mycket högt uppsatta mål men får prioritera bort vissa saker för att uppnå dessa eller kompromissa"* (tjänsteperson 6). Återigen betonas *hur* målen ska uppnås inom de ramar som finns.

Tjänstepersonerna upplever alltså en stor grad av handlingsfrihet i sitt arbete men även om handlingsutrymmet uppfattas som stort så styrs de av politiskt uppsatta målen. Handlingsutrymmet används således för att, utifrån de förutsättningar som finns, se till att uppnå målen. Tjänsteperson 5 understryker att *"det är viktigt i min roll att inte ta några personliga beslut, att vara lojala mot vad som har sagts i staden sen kan jag ju ha personliga åsikter kring det men jag är ju här i mitt jobb [...] men sen tar man ju mycket beslut inom den ramen om man säger så. Det här ska serveras, men hur vi gör det liksom, det jobbar ju vi med frihet inom de ramarna"*.

Organisationsstruktur

En viktig förutsättning för att det ska ställas krav på hållbarhet i upphandlingen, som framkommit genom intervjuerna, är att det i organisationen skapas strukturer som fungerar möjliggörande och främjande. Tjänstepersonerna upplever att det är tydligt vad som ingår i deras uppdrag. En av respondenterna (tjänsteperson 3) beskriver att det finns strukturer som, utifrån budget, bryter ner mål och uppdrag från politiskt håll som de sedan använder för att se vad som ska uppnås.

Dessutom så har det skapats metoder som tjänstepersonerna utgår ifrån i sitt arbete där hållbarhetsaspekten har integrerats. *”Det är budgetens mål som vi jobbar med, det är därför vi har tagit fram det här med miljömåltider, för att det ska vara en tydlig riktlinje hur staden som ska jobba med det, vi har inga lokala avvikelser för det. Tydliga mål, så och såhär mycket ska vara... det är väldigt tydligt”* (tjänsteperson 5)

En respondent berättar hur organisationen har förändrats och hur det har påverkat maten i en positiv riktning;

”Förr fanns inte vår organisation, maten var inte separerad från skolan. Rektorn ansvarade för allt i sitt hus. Så gjordes en omorganisation där bland annat maten plockades bort och där hände det något. Skolan fokuserade på skolfrågor och intern service fokuserade på de frågorna [...] och anledningen till att man gjorde det var att ju mer medvetenhet och ju mer fokus det sätts på maten, desto mer krävs att den personalen har rätt kompetens. Därför är vi ju fruktansvärt mycket bättre idag. Jag hade inte så höga förväntningar på maten när jag började men blev oerhört förvånad, det har hänt mycket. Det är en positiv grej, att nivån har ökat på den offentliga måltiden” (tjänsteperson 5).

Istället för att skolorna ansvarar för maten har det alltså skapats en funktion som enbart fokuserar på de här frågorna. Omorganisationen innebar att kompetensen har anpassats så att kvaliteten på maten har höjts. Det innebär också hållbarhetsaspekterna av maten har fått en större betydelse. Som tidigare nämnts så har det medfört vissa problem då tjänstepersonerna upplever att de får tala om för beställarna vad de ska efterfråga då beställarna inte lägger ett lika stort fokus på att maten ska vara hållbar. Ansvarsfördelningen har dock bidragit till att hållbarhetsyhänsyn vid inköp av livsmedel i större utsträckning har tagits då skolorna har ”tvingats” till det och har därför inneburit en, ur hållbarhetssynpunkt, positiv utveckling.

Dessutom finns det stödfunktioner som tjänstepersonerna kan vända sig till för att rådfråga och som kan stötta vid behov. *"Vi har väldigt bra samarbete. Lite på olika nivåer olika frågor. Om det är en fråga som berör oss här så tar vi det här. Sen finns det olika stödfunktioner. Sen har vi nätverk i staden och där pratar vi om måltidsfrågor i hela staden [...]. Finns mycket stöttning"* (tjänsteperson 5). Tjänstepersoner från måltid finns också representerade i strategigrupper som arbetar med specifika frågor. Tjänsteperson 3 visar genom ett exempel;

"I staden så jobbar man med hur man ska mäta svinn. Nu finns det en strategigrupp som håller på att arbeta med representanter och arbeta fram ett material, göteborgsmodellen, som ska implementeras under nästa år. Så ska vi mäta och så ska vi göra allihop för att få jämförbara siffror. Inte bara tallriksvinn utan också beredningssvinn där de stora mängderna finns" (tjänsteperson 3).

Ytterligare en viktig förutsättning som anges är dialogen med upphandlingsbolaget. Respondenterna beskriver att det finns ett bra samarbete och att upphandlingsbolaget den kunskap som de besitter samt att de lyssnar på synpunkter och förslag som de ger. Förutom att tjänstepersonerna känner sig delaktiga i processen vilket kan medföra ett större engagemang hos tjänstepersonerna innebär samarbetet också att upphandlingen påverkas positivt.

Ledningen och medarbetarna

Vad gäller ledningen och medarbetarnas inställning beskrivs de varken ha ett större eller mindre engagemang än de intervjuade tjänstepersonerna. *"Vi är nog alla likadana, att vi tycker det är viktigt och det diskuteras ganska mycket, framförallt utifrån de politiska målen som vi har. Vi har nog samma inställning"* (tjänsteperson 1). Samtliga berättar att det ofta förs diskussioner kring hållbarhet, men då främst med utgångspunkt i arbetet. Endast en av respondenterna visar på ett visst motstånd; *"Mina arbetskamrater anser nog frågan vara av större vikt än min chef. Denne anser att kött inte kan ersättas med vegetariska alternativ, men förstår ju ändå att det ska vara så"* (tjänsteperson 6). I övrigt har ledningen och medarbetarnas inställning haft liten påverkan för tjänstepersonernas arbete med hållbarhetskrav i samband med inköp.

Lokala förutsättningar- medborgare och mottagare

Vilka som utgör medborgarna eller mottagarna beror på kontexten. I mitt empiriska fall är det eleverna och deras föräldrar som har visat sig haft betydelse, snarare än medborgarna generellt i respektive stadsdel, då det är dessa som tjänstepersonernas arbete som riktar sig mot och som påverkas av besluten som de fattar. En generell tendens utifrån intervjuerna är att påtryckningar från föräldrarna till barnen som går i skolorna är större i de stadsdelar som, av respondenterna, beskrivs som socioekonomiskt starka. Även inom stadsdelarna finns det skillnader i huruvida föräldrar ställer krav på maten och det finns en upplevelse av att socioekonomisk bakgrund har betydelse i sammanhanget. Synpunkterna från föräldrarna handlar till liten del om exempelvis ekologiska livsmedel utan istället om ett missnöje mot den ökade andelen vegetariska måltider i skolorna. En del av miljömåltiderna i staden är, som tidigare nämnts, att minska köttkonsumtionen och att ersätta den med baljväxter vilket majoriteten av respondenterna har upplevt ett stort motstånd emot. Föräldrarna menar att måltiderna blir ofullständiga utan animaliskt protein och att barnen inte blir mätta av den vegetariska kosten. Flera av tjänstepersonerna har exempelvis fått in förfrågningar om att alla måltider ska innehålla kött som en form av individanpassad kost. Sådana krav bemöter de med att hänvisa till deras uppdrag och de politiska målen som de har att förhålla sig till.

Kraven och synpunkterna från föräldrar beskrivs generellt sett av respondenterna som problematiska. De menar att det gäller att vara tillmötesgående och kommunicera till föräldrarna vad de har möjlighet att erbjuda och av vilken anledning utformningen av matsedlarna ser ut som de gör. En av respondenterna (tjänsteperson 2) anger till och med "föräldrarna" som en av de största utmaningarna i arbetet. Tjänstepersonernas bemötande gentemot medborgarna har, som teorin visat, betydelse för implementeringen av politiska beslut. Deras direkta kontakt med medborgarna gör att de är en viktig del för hur åtgärderna tas emot. I ett vidare perspektiv har bemötandet betydelse för stadens legitimitet. Personerna upplever inte att de påverkar eller anpassar arbetet utifrån eleverna eller föräldrarnas synpunkter men menar att det gäller att hantera dem på bästa sätt. Utmaningen ligger i att påverka dem och få dem att acceptera, eller i bästa fall, förstå varför man arbetar med dessa frågor. Tjänsteperson 4 beskriver att arbetet med miljömåltider har ökat succesivt vilket medför att toleransen också har ökat.

Avslutande analys och diskussion

Uppsatsens syfte har varit att undersöka och analysera om, och i så fall hur, tjänstepersoners handlingsutrymme påverkar användandet av offentlig upphandling som ett politiskt styrmedel för att bidra till en hållbar utveckling. Detta har gjorts genom att studera tjänstepersoners upplevelser av inkluderandet av hållbarhetsaspekter och handlande vid inköp. Vidare har syftet varit att öka förståelsen för vilka faktorer som påverkar användandet av offentlig upphandling som ett politiskt styrmedel på hållbarhetsområdet. I den avslutande diskussionen kommer uppsatsens frågeställningar att besvaras.

Vilka faktorer påverkar tjänstepersonernas handlande?

Det som framgår av analysen av de informella eller subjektiva förutsättningarna är att ingen av respondenterna har ett starkt personligt intresse av hållbarhetsfrågor. De beskriver att ett intresse finns men att det har uppkommit eller ökat i och med arbetet snarare än tvärtom. Tjänstepersonerna kunskap påverkar på så sätt att det begränsar perspektivet av hållbar utveckling. De interna faktorerna påverkar i liten utsträckning deras handlande.

Vad gäller vilka faktorer som påverkar tjänstepersonernas handlande så är det främst den politiska viljan som har visats sig ha betydelse. Göteborgs Stads målsättning att vara med och driva utvecklingen mot att bli mer hållbar påverkar de intervjuade personerna i flera avseenden. Dels genom formulerade mål, såsom att andelen ekologiska livsmedel ska uppgå till 40 procent eller att köttkonsumtionen ska minska, som ingår i deras uppdrag. Och dels genom att visa på en politisk prioritering med uttalade mål om att hållbarhet ska genomsyra alla stadens verksamheter vilket påver tjänstepersonernas inställning.

Den politiska viljan uppfattas dock endast finnas på kommunal nivå. Det politiska intresset på nationell nivå upplevs inte som lika starkt. Bland nämnderna ses det som en prioriterad fråga men det uppfattas generellt sett snarare som en reflektion av den kommunala politiken och det är den som tjänstepersonerna hänvisar till.

Lagstiftning och regelverk är också en faktor som i hög grad påverkar tjänstepersonernas handlande. Men då främst kopplat till de politiska målsättningarna i staden. Krav för att uppnå målen bildar ramarna för deras uppdrag, där hållbarhetsaspekten utgör flera av de formulerade målen. Likaså anges budgeten ha betydelse för hur tjänstepersonerna agerar. I den sätts de ekonomiska förutsättningarna för att uppnå målen för verksamheten.

Organisationen i bemärkelsen om ledningen och medarbetarnas inställning till hållbarhetsfrågor är av mindre betydelse. Tjänstepersonerna upplever varken att det finns ett extra stort engagemang eller ett motstånd. Organisationsstrukturen har däremot visats vara av betydelse för tjänstepersonernas arbete med hållbarhetskrav vid inköp. Dels finns det system som, utifrån budgeten, anger mål och uppdrag som kommer från politisk nivå och dels finns det olika funktioner som ger stöttning till tjänstepersonerna vid behov. Dessutom har det utvecklats metoder för att arbeta med frågorna där hållbarhetsaspekterna har integrerats. Men den viktigaste förutsättningen är upphandlingsbolaget som skapar ramavtal och Winst där alla inköp görs ifrån. Utbudet i Winst styr de varor som kan inhandlas.

Mottagarna, i det här fallet, eleverna och föräldrarna har liten påverkan på tjänstepersonernas handlande. Som nämnts, så upplever de att utmaningen ligger i att bemöta och förklara för dessa varför verksamheten ser ut som den gör och varför de agerar på ett visst sätt. Även här hänvisar tjänstepersonerna till de politiska målsättningarna som deras främsta uppdrag och anger också dem för att bemöta kritiken eller synpunkterna från mottagarna. Detta visar på politikens betydelse för deras agerande och att de själva upplever att frågan bör prioriteras.

Många av faktorerna går in i och influerar varandra vilket gör det svårt att säkert uttala sig om i vilken utsträckning de isolerade påverkar tjänstepersonens agerande. Utifrån förevarande studies resultat dras ändå slutsatsen att det i första hand den politiska viljan i Göteborgs Stad som är av betydelse. Den gör sig gällande i de övriga presenterade förutsättningarna och påverkar således tjänstepersonerna på olika områden.

Förutsättningarna att ställa hållbarhetskrav vid upphandling

Som studien har visat upplever tjänstepersonerna att det är tydligt vad som ingår i deras uppdrag och vilka krav de får ställa på varorna som inhandlas. Detta är en viktig förutsättning för att hänsyn till hållbarhetsaspekter tas. Resultatet går därmed emot tidigare forskning där det har framgått att upplevelser av oklara regelverk innebär att hållbarhetskrav inte tas.

Uppfattningen om lagstiftning och regelverk som hinder för att beakta hållbarhet vid inköp går däremot isär. Men skillnaderna grundar sig i vad personerna lägger i begreppet hållbar utveckling. Generellt sett, när tjänstepersonerna talar om hållbarhet så utgår de enbart ifrån den ekologiska dimensionen. Den ekonomiska nämns inte alls och vid de tillfällen social hållbarhet tas upp är det i första hand kopplat till den egna verksamheten. Att social hållbarhet uppnås genom åtgärder som syftar till att exempelvis förbättra arbetsmiljön för personalen.

Sociala krav på de inhandlade varorna, i fråga om att de ska vara socialt hållbart producerade, berörs endast i liten utsträckning. Trots att samtliga nämner de tre dimensionerna kan en bristande kunskap om vad de innebär bidra till ett bredare synsätt. Vidare kan tjänstepersonernas fokus på den ekologiska dimensionen kopplas till deras arbete. I deras uppdrag ingår i huvudsak målformuleringar gällande den ekologiska dimensionen. De politiska målformuleringarna uppfattas i det avseendet som begränsande. I fallet där det uttrycks en önskan om att inkludera krav på social hänsyn upplever tjänstepersonen att det i nuläget inte finns möjlighet till det. Delvis pga. att utbudet som finns inte redovisar sådana aspekter. Generellt så upplevs dock upphandlingsbolaget, som bekant, vara en viktig förutsättning för att inkludera hållbarhetsaspekter vid inköp. Likaså bidrar dialogen med dem till en, ur hållbarhetssynpunkt, positiv utveckling. Men då främst med hänsyn till den ekologiska dimensionen.

Budgeten är den ekonomiska förutsättningen som finns för att uppfylla målen. Den uppfattas inte som ett hinder för att beakta hållbarhetsaspekter vid inköp. Istället beskriver tjänstepersonerna att deras uppdrag handlar om att utifrån givna förutsättningar uppnå målsättningarna, dels för den egna verksamheten och dels de politiskt formulerade målen. *Hur* målen uppfylls är upp till dem och handlingsutrymmet uppfattas av tjänstepersonerna själva som stort. Att budgeten inte har blivit större i takt med att hållbarhetskraven har ökat har inneburit att måltiderna har anpassats till de ekonomiska förutsättningarna. Ur ett hållbarhetsperspektiv har därmed den ”strama” budgeten varit positiv. Att, som den tidigare forskningen visat, det finns en upplevelse av att hållbar upphandling medför ökade kostnader, som leder till att hänsyn inte tas, motsägs av studiens resultat. Visserligen har vissa produkter blivit dyrare men istället för att tjänstepersonerna nedprioriterar frågan har de valt att rätta sig efter den.

Tjänstepersonerna beskriver problem som har uppstått till följd av att målsättningarna har ökat. Till att börja med har marknaden inte hunnit anpassa sig vilket har gjort att utbudet till en början inte täckte efterfrågan. Vissa varor fanns det alltså inte tillräckligt stor mängd av, om det fanns alls, för att bemöta behoven. Som nämndes i redogörelsen för den tidigare forskningen så tar anpassningen för marknaden tid vilket tjänstepersonerna visar en förståelse för. Detta är i sin tur en viktig förutsättning för att en förändring ska ske. Dessutom finns det en upplevelse av att varken beställarna eller mottagarna, dvs. rektorerna eller föräldrarna och eleverna, har en förståelse för varför de agerar på ett visst sätt.

Genom ovanstående diskussion, kring vilka faktorer som påverkar tjänstepersoners handlande samt hur tjänstepersoner upplever förutsättningarna att ställa hållbarhetskrav vid upphandling, kan uppsatsens övergripande frågeställning besvaras.

Betydelsen av tjänstepersoners handlande för att bidra till hållbar utveckling

Utifrån tidigare forskning om tjänstepersoners roll och handlingsutrymme hade det varit rimligt att anta att subjektiva värden och preferenser samt personliga egenskaper och intressen hade haft en betydelse för huruvida hänsyn till hållbarhetsaspekter tas vid offentlig upphandling. Studien som har genomförts har dock visat att de interna förutsättningarna i liten utsträckning har påverkat implementeringen. Detta kan bero på en bristande kunskap hos tjänstepersonerna. Resultatet har visat att det främst är den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling som har varit närvarande. Kunskapen har alltså begränsat perspektivet av vad begreppet innebär. Det kan också bero på att det studerade fallet är ett område vars syfte inte i första hand är att arbeta med hållbarhetsfrågor. Tidigare studier, där tjänstepersonernas personliga engagemang har haft betydelse för implementeringen, har genomförts på områden som har haft i uppdrag att arbeta med miljöfrågor. Deras intresse har då gjort att de drivit vissa frågor men de har de sökt sig till en viss position på grund av intresset. Studien har visat att ingen av tjänstepersonerna har ett särskilt intresse för just hållbarhetsfrågor vilket kan förklara varför de interna förutsättningarna har spelat mindre roll.

Studiens resultat har istället pekat på att den politiska viljan i Göteborgs Stad gällande hållbar utveckling är den faktor som främst påverkat tjänstepersonerna. Som redogjordes i teorin så anges politisk vilja som en viktig förutsättning för ett fungerande miljömålsarbete och handlar, som bekant, om hur frågan prioriteras samt frågans ställning när den kommer i konflikt med andra frågor. Detta påverkar tjänstepersonernas inställning och gör att de själva prioriterar den i sitt arbete. Det som utmärker sig är dock att de upplever att det enbart finns ett intresse på kommunal nivå. Enligt teorin krävs stöd på alla nivåer.

Vidare har den politiska viljan visat sig i organisationsstrukturen vilket ytterligare har gjort att tjänstepersonerna arbetar med frågan. Genom att skapa bra förutsättningar har staden säkerställt att hänsyn till hållbarhetsaspekter tas vid inköp. Det bör återigen påtalas att fokus ligger på den ekologiska dimensionen. Detta kan förklaras med att det i tjänstepersonernas uppdrag i första hand ingår åtgärder som berör den ekologiska dimensionen. Det har dock framgått att det pågår ett arbete med att i större utsträckning ge möjlighet att inkludera sociala

hänsyn, vilket i så fall innebär att upphandlingen i framtiden kommer omfatta hållbar utveckling ur ett bredare perspektiv. Då den politiska viljan har betydelse är det rimligt att anta att om förutsättningarna från politiskt håll förändras kommer även tjänstepersonernas arbete att förändras.

För att återanknyta till uppsatsens övergripande frågeställning, hur tjänstepersoners använder sitt handlingsutrymme och vilken betydelse det har för användandet av offentlig upphandling i syfte att bidra till hållbar utveckling, så har det visat sig att externa faktorer har haft stor påverkan på tjänstepersonerna i det empiriska fallet. Då främst den politiska viljan som givits uttryck i flera av de ytterligare externa faktorerna. Genom politiska målsättningar har det funnits tydliga direktiv om hur implementeringen ska gå till. Tjänstepersonerna använder således sitt handlingsutrymme för att, utifrån egna förutsättningar, hantera de problem som uppstår för att uppnå målen.

SLUTSATSER

I uppsatsens avslutande kapitel diskuteras de slutsatser som kan dras utifrån studien, vilka sammanfattas i punktform. Uppsatsen avslutas förslag på vidare forskning.

Då förvaltningen är en betydelsefull aktör i implementeringen av politiska beslut innebär det att de som arbetar inom den har ett visst inflytande. Utifrån vilka principer de arbetar är därför avgörande. Genom att visa på att politisk vilja påverkas tjänstepersonernas inställning till en viss fråga och om de upplever frågan som prioriterad kommer personerna själva prioritera den i sitt arbete. Handlingsutrymmet som uppstår används då till att hantera problem som uppstår och anpassa implementeringen till rådande kontext. Definitionen av den egna rollen påverkas, som teorin gör gällande, av både egna och omgivningens ställda förväntningar. Att tjänstepersonerna, i det empiriska fallet, uppfattar att den egna rollen handlar om att uppnå de politiska besluten är därför avgörande för att handlingsutrymmet används i linje med dessa. Viktigt att poängtera är att den politiska viljan inte enbart begränsar tjänstepersonernas handlingsutrymme. Den skapar också förutsättningar att kunna arbeta med dessa frågor. Genom strukturer som tydligt redogör för hur arbetet är organiserat och vilken roll tjänstepersonerna har i genomförandet skapas förutsättningar som möjliggör, i det här fallet, inkludering av hållbarhetskrav i samband med offentlig upphandling. Som påpekats i teorin så är förvaltningens organisering avgörande för huruvida en politisk reform når önskvärt resultat vilket bekräftas genom studiens analys. Vad som är nytt är dock att trots att tjänstepersonerna upplever att det endast finns en politisk vilja på kommunal nivå så är det den faktorn som i störst utsträckning påverkar deras handlande. Som nämnts så visar den teoretiska redogörelsen att stöd behövs på alla nivåer för en lyckad implementering.

Analysen av resultatet har visat är att tjänstepersoner är en aktör bland andra som influerar och influeras av varandra. Politiken påverkar tjänstepersoner genom att visa politisk vilja. Organisationer påverkas också genom att det skapas strukturer för att möjliggöra och uppmuntra inkludering av hållbarhetsaspekter i samband med inköp. Strukturerna har i sin tur betydelse för tjänstepersonernas handlande och deras inflytande över organisationen sker genom samarbete och dialog dem emellan. Genom att ställa krav på leverantörerna anpassar de sina produkter. Det finns då ett större utbud av varor, som omfattas av ett ekologiskt hållbarhetstänk, på marknaden. Det ökade utbudet påverkar således andra aktörer genom att möjligheten att inhandla hållbara produkter ökar. Vidare har tjänstepersoner inverkan på

mottagarna i den bemärkelse att de har direkt kontakt med dem och, som framgått av studien, därmed kan påverka deras inställning. Genomförda utbildningar och arbetet med inkluderandet av hållbarhetsaspekter har medfört ett ökat intresse vilket påverkar hur de väljer att hantera mottagarnas synpunkter och kritik. Att tjänstepersonerna bemöter dessa genom att förklara sitt handlande med att hänvisa till de politiska målsättningarna grundar sig i att de själva prioriterar frågan. Politikens utformning är den övergripande faktorn som har störst betydelse för användandet av offentlig upphandling i syfte att bidra till en hållbar utveckling.

Hållbar upphandling är, som nämndes inledningsvis, ett utforskat område. De studier som har gjorts har visat på en rad problemområden vad gäller möjligheten att använda offentlig upphandling som ett styrmedel för att bidra till hållbar utveckling. Målkonflikter i det juridiska regelverket gör att hållbarhetskrav nedprioriteras. Uppfattningar om att hänsyn till hållbarhetsaspekter leder till ökade kostnader utgör också ett hinder för användandet. Vidare har tjänstepersoners bristande kunskap samt attityder och engagemang, dels från politiskt håll och dels från myndigheter och enskilda tjänstepersoner, utpekats som hämmande faktorer. Genom att studera tjänstepersoners handlande vid hållbar upphandling har uppsatsen bidragit med kunskap om deras roll. Studiens resultat kan sammanfattas i följande punkter;

- De interna faktorerna som påverkar hur tjänstepersoner använder sitt handlingsutrymme har haft lite betydelse för deras handlande vid inkluderandet av hållbarhetsaspekter i samband med offentlig upphandling. Detta kan förklaras med dels en bristande kunskap hos tjänstepersonerna om vad begreppet hållbar utveckling innebär och dels att tjänstepersonerna, i det studerade fallet, inte i huvudsak har i uppgift att arbeta med hållbarhetsfrågor. Det personliga intresset för frågan är därför inte anledningen till att de sökt sig till den specifika tjänsten och det gör inte heller att de driver frågan.
- Den politiska viljan på kommunal nivå är den faktor som har haft störst påverkan på tjänstepersonernas handlande. Den har också visat sig i strukturer vilka tjänstepersonerna arbetar vilket ytterligare stärker att hänsyn till hållbarhetsaspekter tas. Vad som framgått i studien är att trots att tjänstepersonerna endast uppfattar ett intresse på kommunal nivå så har den gjort att de prioriterar frågan.
- Hållbarhetsaspekterna av arbetet och genomförda utbildningar har inneburit att tjänstepersonerna har fått ett ökat intresse för frågan. Det ökade engagemanget har haft betydelse för hur de bemöter synpunkter och kritik från mottagarna, nämligen

genom att kommunicera sitt handlande med hänvisning till de politiskt uppsatta målen. De upplever alltså att frågan som viktig att beakta vilket gör att de försvarar åtgärder som syftar till att främja hållbar utveckling.

- Politiken har i viss utsträckning begränsat användandet av offentlig upphandling för att bidra till en hållbar utveckling. Målformuleringar som nästan uteslutande handlar om den ekologiska dimensionen har inneburit att exempelvis sociala krav, där hänsyn till hur en vara produceras, inte har tagits.

De juridiska målkonflikter och uppfattning om ökade kostnader som framkommit genom tidigare studier på området har, i det studerade fallet, inte utgjort något hinder. Studien har alltså visat att upphandling används för att bidra till hållbar utveckling. Att den tydliga politiska viljan med tydligt formulerade målsättningar har gjort att tjänstepersonerna använder sitt handlingsutrymme för att hantera problem som uppstår för att uppfylla målen.

Vidare forskning

Fallet som valdes ut valdes på grund av det finns politiskt uttalade målsättningar om, på ett övergripande plan, arbeta för att uppnå en hållbar utveckling men också formulerade mål om att inkludera hållbarhetshänsyn vid offentlig upphandling. Detta kan således haft betydelse för resultatet och de slutsatser som dragit gäller endast för mitt empiriska fall. För att kunna dra några generella slutsatser krävs vidare studier. I syfte att ytterligare undersöka tjänstepersoners betydelse i processen finns det flera tillvägagångssätt. För att stärka uppsatsens resultat skulle exempelvis likande studier kunna göras på fler, liknande fall. En annan möjlighet är att göra en jämförande studie där tjänstepersoner med olika politiska förutsättningar undersöks. Kommuner där det inte finns lika starkt uttalade målsättningar på hållbarhetsområdet, eller tydliga riktlinjer för tjänstepersonernas del i implementeringen, kan det tänkas att andra faktorer spelar större roll.

REFERENSER

Bartholdsson, Kerstin (2006) *Tre nyanser av grönt: Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Bartholdsson, Kerstin (2009) *Hållbarhetens mänskliga byggstenar- om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Brammer, Stephen & Walker, Helen (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4), 452–476.

Bryman, Alan (2008) *Samhällsvetenskapliga metoder*, Andra uppl. Malmö: Liber AB

Cinque, Serena (2008) *I vargens spår- Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Ehn, Peter (1998) *Maktens administratörer- Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Stockholm studies in politics 59 Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms Universitet

Frostenson, Per-Olov & Sjöström, Emma (2012) *Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling- en forskningsöversikt*. Bilaga 16 i SOU 2013:12; *Goda affärer- en strategi för hållbar offentlig upphandling*

Holden, Matthew Jr (1997) *Political Power and the Centrality of Administration, The Politico-Logic of Field Administration*, i Ali Farazmand (red.) (1997) sid. 125-154.

Jagers, C. Sverker (2005) *Hållbar utveckling som politik* s.5-25 i Jagers (red.) *Hållbar utveckling som politik- Om miljöpolitikens grundproblem*. Malmö: Liber

Lafferty, William M. & Meadowcroft, James (2000) *Implementing Sustainable Development- Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford University Press: Oxford

Larsson, Markus Bratt, Leif & Sandahl, Johanna (2011) *Hållbar utveckling och ekonomi inom planetens gränser*. Malmö: Studentlitteratur AB

Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur

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

Vinzant, Janet Coble & Crothers, Lane (1998) *Street-Level Leadership- Discretion and Legitimacy in Front- Line Public Service*. Washington D.C.: Georgetown University Press

Offentligt tryck

Dalhammar, Carl & Leire, Charlotte (2012) *Miljöanpassad upphandling och innovationsupphandling som styrmedel: En rapport till upphandlingsutredningen*, IIIIEE Report 2012:01

Jeppson, Hans (2012) *Upphandlingsstödet framtid*. SOU 2012:32 Betänkande av Upphandlingsstödsutredningen. Regeringskansliet: Socialdepartementet

Lundberg, Sofia & Marklund, Per-Olov (2013) *Offentlig upphandling eller gröna nedköp? - En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:10 Regeringskansliet: Finansdepartementet

Wijkman, Anders (2011) På jakt efter den goda affären – *analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*. SOU 2011:73 Delbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010. Regeringskansliet: Socialdepartementet

Wijkman, Anders (2013) *Goda affärer- en strategi för hållbar offentlig upphandling*. SOU 2013:12. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010. Regeringskansliet: Finansdepartementet

Lagar

SFS 2007:1092. Lagen om offentlig upphandling

SFS 2007:1092. Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,

Internetkällor

Fastställd budget för Göteborgs Stad 2015. Hämtad 2015-12-15.
http://goteborg.se/wps/wcm/connect/a8b135c8-7e1e-4d25-8948-200d0c931e73/Budgettext+2015_FINAL+NY.pdf?MOD=AJPERES

Göteborgs Stads hemsida. Hämtad 2015-12-29.
<http://goteborg.se/wps/portal/invanare/miljo/det-gor-goteborgs-stad/goda-exempel-pa-miljoarbete/miljomaltider>

Hemsida för FN:s klimatmöte i Paris 2015. Hämtad den 22 December 2015.
<http://www.cop21.gouv.fr/en/more-details-about-the-agreement/>

Konkurrensverkets hemsida (2015-07-17). Hämtad 2015-11-10.
<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/utan-annonsering/direktupphandling/>

Regeringens hemsida (12 maj 2015). Hämtad den 22 December 2015
<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/hallbar-utvecklingspolitik/sveriges-politik-for-global-utveckling/>

Upphandlingsbolaget i Göteborgs Stads hemsida. Hämtad 2015-12-20.
<http://www.uhb.goteborg.se/foretaget>

Upphandlingsbolaget i Göteborgs Stads hemsida. Hämtad 2015-12-20.
<http://uhb.goteborg.se/winst/>

Upphandlingsmyndighetens hemsida. Hämtad 2015-11-20.
<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/>

Upphandlingsmyndighetens hemsida (2015-09-01) Hämtad 2015-11-20.
<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/aktuellt/upphandlingsmyndigheten-slar-uppportarna/>

Upphandlingsmyndighetens hemsida. Hämtad 2015-12-20.
<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/fragor-och-svar/?ShowItem=7587>

Bilaga 1. Intervjuguide

Bakgrundsfrågor

Vilken befattning har du? Kan du beskriva ditt uppdrag och dina huvudsakliga uppgifter?

Hur länge har du arbetat på arbetsplatsen och på din nuvarande befattning?

Hur kommer det sig att du började arbeta här?

Vad har du arbetat med tidigare?

Vad har du för utbildning?

Vad innebär hållbar utveckling för dig?

Är hållbarhetsfrågor något du är intresserad av eller engagerar dig i utanför ditt arbete?

Lagstiftning och regelverk

Hur upplever du möjligheten att inkludera hållbarhetsaspekter vid inköp (av livsmedel) utifrån lagstiftning/regelverk?

Har du någon gång upplevt att lagstiftningen hindrat dig att inkludera hållbarhetsaspekter i samband med inköp?

Skulle du säga att det, utifrån lagstiftningen, är tydligt vilka krav som får ställas på varor?

Politisk vilja

Uppfattar du att det finns en politisk vilja att inkludera hållbarhetsaspekter vid inköp?

På nationell respektive kommunal nivå?

Organisation

Tycker du att du har klara/tydliga mål för ditt arbete?

Om du värderar ditt arbete, skulle du säga att dina arbetsuppgifter framförallt är av den karaktären att du kan utföra dem själv eller skulle du säga att ditt arbete främst sker i samarbete med andra?

Hur stor upplever du din egen möjlighet att bestämma *hur* du arbetar för att uppnå uppsatta mål för ditt arbete och för verksamheten är?

I vilka lägen skulle du säga att du behöver rådfråga din chef?

Är hållbarhetsfrågor något som har diskuterats på din arbetsplats och hur uppfattar du i sådana fall att din chef och arbetskamrater förhåller sig i frågan?

Känner du att du kan få råd och stöd av dina arbetskamrater om du är osäker i någon fråga?

I en situation där du känner att du måste stämna av, går du då i första hand till dina kollegor eller i första hand till din chef?

Lokala förutsättningar/ Medborgare och Mottagare

Kan du beskriva din stadsdel och de viktigaste frågorna/utmaningar för den här stadsdelen?

Hur uppfattar du klimatet/kulturen i din stadsdel gällande hållbarhetsfrågor? (Är det en aktuell eller prioriterad fråga?)

Upplever du att det ställs krav från exempelvis föräldrar på att maten i skolorna ska vara hållbart producerad?

Övrigt

Vilka faktorer påverkar dig främst när det kommer till överväganden i ditt arbete?

(föreskrifter, organisationen/förvaltningen, arbetskamraterna, arbetsledningen, medborgares förväntningar)