



Miljöhänsyn vid offentlig upphandling

*Linnea Frank
Malin Karlsson*

*SLU, Institutionen för Ekonomi
Examensarbete företagsekonomi, Uppsala, 2007
D-nivå, 20 poäng*

Thesis No 494

ISSN 1401-4084
ISRN SLU-EKON-EX-No494--SE

Miljöhänsyn vid offentlig upphandling

Environmental concern in public procurement

Linnea Frank

Malin Karlsson

Supervisor: Cecilia Mark-Herbert

© Linnea Frank & Malin Karlsson

Sveriges lantbruksuniversitet
Institutionen för ekonomi
Box 7013
750 07 UPPSALA

ISSN 1401-4084
ISRN SLU-EKON-EX-No.494 –SE

Tryck: SLU, Institutionen för ekonomi, Uppsala, 2007

Förord

Examensarbetet tog sin början med en kontakt med Anders Berndes på Miljöbron Uppland som rekommenderade oss att ta kontakt med Lina Bergström på Forest Stewardship Council (FSC) Sverige. Därefter tog FSC fram ett antal frågor som de tyckte var relevanta för deras del, vilka vi i största möjliga mån har applicerat i vår undersökning. Vi vill därmed tacka dem båda och speciellt Lina Bergström som försett oss med relevant information och gett oss inspiration och nya uppslag.

Vi vill även tacka alla på de kommuner som vi har varit och hälsat på. Vi har fått ett varmt välkommande överallt och alla har snällt ställt upp och svarat och kompletterat våra frågor. Det har varit mycket skoj att få resa runt i landet och besöka de olika upphandlingsenheterna. De kommuner och personer som vi har intervjuat är;

Anders Bringborn, Inköpschef i Borlänge kommun
Anders Ranebo, Inköpssamordnare i Bräcke kommun
Gunnar Farmansson, Inköpare i Kalmar kommun
Per-Gunnar Fransson, Inköpschef i Kalmar kommun
Göran Andersson, Inköpssamordnare i Nybro kommun
Rolf Hagström, Upphandlare i Nybro kommun
Monica Billberg, Upphandlingsansvarig i Sala kommun
Maria Laxvik, Chef för Upphandlingsenheten i Stockholms stad
Kristina Löfström, Upphandlare i Tierps kommun
Roger Schedin, Upphandlingschef i Tierps kommun
Ingrid Olofsson, Upphandlare i Östersunds kommun

Vi är otroligt tacksamma för alla våra vänner och familjer som har ställt upp och stöttat oss under processens gång. Utan era synpunkter och kommentarer skulle inte denna studie se ut som den gör.

Slutligen vill vi tacka vår engagerande handledare Cecilia Mark-Herbert på Sveriges lantbruksuniversitet som har inspirerat och hjälpt oss. Utan hennes glada och uppmuntrande sätt hade vi aldrig kommit i mål.

Uppsala, 25 maj 2007

Linnea Frank & Malin Karlsson

Sammanfattning

En av vår tids största utmaning är att förebygga miljöförstöringen. Alla påverkar direkt eller indirekt miljön genom sin konsumtion. I dagens samhälle går utvecklingen mot att organisationers intressenter inte längre enbart ifrågasätter pris och kvalitet, utan allt fler vill veta under vilka omständigheter produktionen sker och hur denna påverkar miljön. Genom att ta hänsyn till miljöaspekter vid offentlig upphandling finns det stora möjligheter att påskynda miljöanpassningen av tjänster och produkter. Att ha ett miljövänligt ”tänk” blir allt mer en självklarhet i individers och organisationers miljöarbeten. För den enskilda upphandlaren kan det bli problematiskt när en miljövänlig upphandling sker. Osäkerheten om vilka miljökrav som kan ställas bidrar till att kraven minskas eller i värsta fall inte kommer att ställas alls.

Syftet med projektet är att ta reda på om svenska kommuner ställer miljöetiska krav vid offentlig upphandling. Vi avser dessutom att undersöka om kommuner efterfrågar att de inköp de gör är ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbara. De huvudsakliga frågorna i studien är; *Vilken slags information eller vägledning behöver upphandlare ha, för att i större utsträckning kunna ställa miljökrav? Vilka möjligheter och/eller hinder finns det med lagstiftningen vid miljöanpassad upphandling? Vilken miljöhänsyn tas det vid upphandling av trä- och pappersprodukter?*

Vi har valt att i studien avgränsa oss till åtta kommuner och dessa kommuner har valts efter dess läge i landet och dess storlek. Detta har gjorts för att se om det finns några skillnader eller likheter mellan dem. Vi kontaktade inköpschefen/upphandlingschefen på aktuell kommun för intervju. Uppsatsens teoretiska avgränsningar ligger i valda teorier som klagör och beskriver begreppen inköp och offentlig upphandling. I den empiriska bakgrunden avgränsas arbetet till att handla om kommunstruktur, lagar och handlingsprogram som styr offentlig upphandling, hjälpmedel för miljöanpassade upphandlingar hos kommuner och Forest Stewardship Council, FSC. Särskild fokus ligger på FSC som ”uppmuntrar till ett miljöanpassat, samhällsnyttigt och ekonomiskt livskraftigt bruk av världens skogar, genom att knyta brukandet till konsumtion”.

I denna studie har vi kommit fram till att kommunerna är väl medvetna om att de ska ta miljöhänsyn vid sina upphandlingar. Enligt lagen om offentlig upphandling, LOU (1992:1528), får inte upphandlare ta hänsyn till ett specifikt miljömärke vid upphandlingar eftersom det är en diskriminerande handling. Alla kommuner i vår undersökning använder sig av verktyget Ekologiskt Hållbar Upphandling, EKU, men vissa använder den mer frekvent. I vår studie av åtta kommuner har sju stycken av dem en inköspolicy och fem stycken av dem en miljöpolicy. Vi anser att kommuner i alla fall bör ha en inköspolicy och att det är en stor fördel om de har en miljöpolicy, som en del av inköspolicyn eller som ett eget dokument.

Vid upphandling av trä- och pappersprodukter används inga ytterligare verktyg, utan där tas det samma hänsyn som vid upphandlingar av andra produkter. Alla de studerade kommunerna har kännedom om FSC, men deras kunskap om vad detta miljömärke innebär varierar. Av de studerade kommunerna är det endast en kommun som säkert kan säga att de har upphandlat med dess kriterier och att de gör det frekvent. Vi anser att FSC borde marknadsföra sig inom den offentliga sektorn.

Nyckelord: Offentlig upphandling, Lagen om offentlig upphandling, LOU (1992:1528), Kommun, Inköp, Forest Stewardship Council (FSC), Miljö

Abstract

One of the biggest challenges in the human history is to prevent environmental pollution. Everybody has an indirect or direct influence on the environment through his or her consumption. The stakeholders are not just interested in price and quality, they are also interested in the circumstances of production and how this affects the environment. By taking environmental concern in public procurement it is possible to speed up the environmental adjustment of services and products. Environmental awareness has become more and more self evident in the environmental work. For a purchasing manager it can be difficult to carry out an environmental procurement. The uncertainty of to which extent environmental demands that can be made in the procurement process may lead to decreased environmental demands or in the worst-case scenario will not be made at all.

The aim of the master's thesis is to examine how the Swedish municipalities make their environmental demands at the public procurement. We also want to examine if the local authorities inquire that their purchases they make are economical, environmental and socially sustainable. The main questions in this study are; *Which kind of information or guidance do a purchaser needs to make environmental demands in a greater extent? Which possibilities and/or obstacles are there with the laws, when it comes to environmental procurement? Which environmental concern is taken in procurement of wood and paper products?*

A selection of eight municipalities has been done based on differences in geographical location, number of inhabitants (small vs. large) and preconceived, reputational environmental awareness. The reason is to analyze differences and similarities in a comparative case study. Each case study is based on personal interviews and available official material about the municipality public procurement process. The theoretical limits of this thesis lay within the chosen theories that describes and explains the notions of purchasing and public procurement. In the empirical background the thesis has been limited to the structure of municipalities and laws and program of action that controls public procurement. The chapter also contains means to have an environmental procurement at municipalities and Forest Stewardship Council (FSC). The thesis is focused on paper and wood based products. Especial focus at FSC who "shall promote environmentally appropriate, socially beneficial, and economically viable management of the world's forests".

The conclusions in our study are that the municipalities are well aware of that they should take environmental concern at their procurement process. They are not allowed to take concern to a specific label because it is discriminating according to The Act on Public Procurement. All the municipalities in our study use the EKV-tool, but some of them use it more frequently. In our study of the eight municipalities, seven of them have a purchasing policy and five of them have an environmental policy. We consider that municipalities at least should have a purchasing policy and that it is an advantage to have an environmental policy, either as a part of their purchasing policy or as a document of its own. Concerning procurement of wood and paper based products no special tools are used. The municipalities use the same policies and tools as used for other products. All the municipalities in the study are acquainted with FSC, but the knowledge of the meaning of the label varies. Only one of the municipalities declared that they use the criteria behind FSC frequently. We recommend that FSC should market themselves within the public sector.

Key terms: Public procurement, Purchase, The Act on Public Procurement, Municipalities, Forest Stewardship Council (FSC), Environment

Lista över förekommande förkortningar

EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate_2546.aspx)
EKU	Ekologiskt Hållbar Upphandling (www.eku.nu)
EMAS	Eco Management and Audit Scheme (http://www.emas.se/shortemas.asp)
EU	Europeiska unionen (http://europa.eu/index_sv.htm)
EUT	Europeiska unionens officiella tidning (http://europa.eu.int/eur-lex/sv/oj/index.html)
FN	Förenta nationerna (http://www.sweden.gov.se/sb/d/2558)
FSC	Forest Stewardship Council, skogscertifieringssystem (http://www.fsc-sverige.org/)
ISO	International Organization for Standardization (http://www.iso.org/iso/en/ISOOnline.frontpage)
LfU	Landstingsförbundets upphandlingsgrupp (http://www.skl.se/loppedel.asp?C=1283)
LIU	Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19940615.HTM)
LOU	Lagen om offentlig upphandling (1992:1528) (http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19921528.HTM)
NOU	Nämnden för offentlig upphandling (http://www.nou.se/)
NPM	New Public Management (Hood, 1995)
PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes (http://www.pefc.se/)
SIS	Standardiseringen i Sverige (http://www.sis.se/)
SLK	Stadsledningskontoret (http://www.stockholm.se/Extern/Templates/Page.aspx?id=30365)
SOI	Sveriges offentliga inköpare (http://www.soi.se/)
SNF	Svenska Naturskyddsföreningen (http://www.snf.se/)
TED	EU:s databas Tenders Electronic Daily (http://ted.europa.eu)
WWF	Världsnaturfonden (http://www.wwf.se/)

Innehållsförteckning

1 INLEDNING.....	1
1.1 BAKGRUND.....	2
1.2 SYFTE	3
1.3 AVGRÄNSNINGAR	3
1.4 DISPOSITION	4
2 METOD	6
2.1 KVALITATIV ELLER KVANTITATIV METOD	6
2.2 INTERVJUER	7
2.3 ARBETSGÅNGENS PROCESS	9
2.4 FÖR- OCH NACKDELAR MED VALD METOD	10
3 TEORI.....	12
3.1 INKÖP	12
3.1.1 Privat vs offentlig organisation	12
3.1.2 Modeller för belut vid inköp	15
3.1.3 Aktörer i inköpsprocessen	17
3.1.4 Faktorer som påverkar ett inköpsbeslut	18
3.1.5 Effektiva inköpsbeslut.....	21
3.1.6 Inköp av trä- och papperprodukter.....	22
3.2 OFFENTLIG UPPHANDLING	24
3.2.1 Upphandlingsprocessen.....	24
3.2.2 Tröskelvärden.....	26
3.2.3 Upphandlingsförfarandet	27
4 EMPIRISK BAKGRUND	29
4.1 KOMMUNSTRUKTUR.....	29
4.2 LAGAR OCH HANDLINGSPROGRAM SOM STYR OFFENTLIG UPPHANDLING	31
4.2.1 Lagen om Offentlig Upphandling (1992:1528).....	31
4.2.2 Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (1994:615).....	31
4.2.3 Konkurrenslagen (1993:20)	32
4.2.4 Agenda 21 och EU.....	32
4.3 HJÄLPMEDEL FÖR MILJÖANPASSAD UPPHANDLING HOS KOMMUNER... ..	33
4.3.1 Västernorrlandspärmen.....	33
4.3.2 Miljöstyrningsrådet	33
4.3.3 Tekniska specifikationer i upphandlingspolicyn	39
4.3.4 Inköps- & Miljöpraktikan (Inköparens Miljöhandbok)	40
4.4 FOREST STEWARDSHIP COUNCIL, FSC	40
5 EMPIRI.....	42
5.1 BORLÄNGE KOMMUN.....	43
5.1.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav	44
5.1.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling.	44
5.1.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter	45

5.2 BRÄCKE KOMMUN	45
5.2.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav	46
5.2.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling	47
5.2.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter	48
5.3 KALMAR KOMMUN	48
5.3.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav	50
5.3.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling	50
5.3.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter	50
5.4 NYBRO KOMMUN	51
5.4.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav	52
5.4.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling	52
5.4.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter	53
5.5 SALA KOMMUN	54
5.5.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav	55
5.5.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling	56
5.5.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter	56
5.6 STOCKHOLMS STAD	57
5.6.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav	58
5.6.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling	59
5.6.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter	60
5.7 TIERPS KOMMUN	60
5.7.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav	61
5.7.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling	62
5.7.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter	63
5.8 ÖSTERSUNDS KOMMUN	63
5.8.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav	63
5.8.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling	64
5.8.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter	65
6 ANALYS	66
6.1 INFORMATION ELLER VÄGLEDNING FÖR ATT STÄLLA MILJÖKRAV	67
6.1.1 Privat vs offentlig organisation	68
6.1.2 Modeller för beslut vid inköp	68
6.1.3 Aktörer i inköpsprocessen	70
6.1.4 Faktorer som påverkar ett inköpsbeslut	71
6.1.5 Effektiva inköpsbeslut	72
6.2 MÖJLIGHETER OCH HINDER MED LAGSTIFTNINGEN VID MILJÖANPASSAD UPPHANDLING ..	72
6.3 UPPHANDLING AV TRÄ- OCH PAPPERSPRODUKTER	74
7 DISKUSSION	77
7.1 INFORMATION ELLER VÄGLEDNING FÖR ATT STÄLLA MILJÖKRAV	78
7.2 MÖJLIGHETER OCH HINDER MED LAGSTIFTNINGEN VID MILJÖANPASSAD UPPHANDLING ..	80
7.3 UPPHANDLING AV TRÄ- OCH PAPPERSPRODUKTER	82
8 SLUTSATSER	83
EPILOG	86

REFERENSER..... 87

Litteratur 87
Internet 89
Personliga meddelanden 94

BILAGOR

BILAGA 1; SVERIGEKARTA 95

BILAGA 2; INTERVJUGUIDE 96

BILAGA 3; ANDRA MILJÖMÄRKNINGAR 98

Figurförteckning

FIGUR 1. ILLUSTRATION ÖVER STUDIENS STRUKTUR.....	5
FIGUR 2. INKÖPSSYSTEMSMODELL.....	16
FIGUR 3. ROLLER I INKÖSPROCESSEN.....	18
FIGUR 4. NÅGRA FAKTORER SOM PÅVERKAR ETT INKÖPSBESLUT.....	19
FIGUR 5. SYSTEM FÖR INKÖP AV TILLFÖRLITLIGT CERTIFIERADE TRÄ- OCH PAPPERSPRODUKTER.....	23
FIGUR 6. MODELL FÖR DE OLIKA FASERNA I OFFENTLIG UPPHANDLING.....	25
FIGUR 7. OLIKA UPPHANDLINGSFÖRFARANDEN.....	27
FIGUR 8. BESLUTSPROCESSEN I EN KOMMUN.....	30
FIGUR 9. TVÅ AV MILJÖSTYRNINGSRÅDETS VERKTYG – EMAS OCH EPD.....	34
FIGUR 10. PDCA-CYKELN.....	35
FIGUR 11. ILLUSTRATION ÖVER EMAS-FÖRORDNINGEN.....	36
FIGUR 12. EKV-VERKTYGETS FÖRFARANDE.....	38
FIGUR 13. FSC-LOGON.....	41
FIGUR 14. JÄMFÖRELSE MELLAN FASERNA I UPPHANDLINGSPROCESSEN OCH INKÖPSSYSTEMSMODELLEN.....	69
FIGUR 15. BESKYDDARENS ROLL I INKÖSPROCESSEN.....	71
FIGUR 16. SYSTEM FÖR INKÖP AV TILLFÖRLITLIGT CERTIFIERADE TRÄ- OCH PAPPERSPRODUKTER OCH FSC.....	74

Tabellförteckning

TABELL 1. FLÖDESSCHEMA MED DE INTERVJUADE KOMMUNERNA I STUDIEN.....	8
TABELL 2. SKILLNADER MELLAN OFFENTLIGA OCH PRIVATA ORGANISATIONER.....	13
TABELL 3. FAKTA OM STUDIENS KOMMUNER.....	42
TABELL 4. SAMMANSTÄLLNING AV SVAREN.....	76

1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för bakgrunden till uppsatsens ämne. Vidare kommer uppsatsens syfte och avgränsningar att tas upp. Därefter kommer slutligen dispositionen för uppsatsen att presenteras.

”Det krävs ett helt nytt sätt att tänka för att lösa de problem vi skapat med det gamla sättet att tänka.”

Albert Einstein (www, Citat just nu, 1, 2006)

Redan på 1800-talet började beslutsfattare att tänka på konsekvenser av fabrikers utsläpp (Falk et al, 2004). I städer hade människor stora problem med industriutsläpp, deras rena tvätt blev smutsig medan den hängde ute och torkade. Lösningen var inte optimal, de byggde högre skorstenar och därmed ansågs problemen försvinna. På 1960-talet kom Rachel Carson med sin kända bok *Tyst vår* (Carson, 1963), vilket var ännu en väckarklocka i miljörörelsens anda. I slutet av 1980-talet myntades begreppet hållbar utveckling i *Brundtlandrapporten* (Brundtland, 1988). Begreppet har fått många betydelser, men kan tolkas som "att utvecklingen tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov". Idag har beslutsfattare insett att jordens befolkning bör agera lokalt, för att dess påverkan är global.

En av vår tids största utmaning är att förebygga miljöförstöringen (Falk et al, 2004). För att lyckas med detta måste vi förstå de bakomliggande orsakerna till miljöförstöringen och utveckla redskap för att komma tillrätta med problemen. För att kunna åstadkomma en bättre värld måste organisationer och företag ta sitt ansvar. De är dock inte alltid villiga till detta, då de ofta förväntar sig merkostnader och mer tidsåtgång med ett miljömedvetet arbete. I och med den ökade miljömedvetenheten hos konsumenterna har det uppstått ett incitament hos organisationer och företag att tillgodose detta behov (Peattie, 1998).

Alla påverkar direkt eller indirekt miljön genom sin konsumtion (www, Svenskt Näringsliv, 1, 2006). Vår miljöpåverkan begränsas inte bara till vad vi köper, det har också betydelse från vem köpet görs. Konsumenter räknar med att organisationer och företag tar ansvar för att produkter inte är skadliga för miljön. De flesta organisationer är idag medvetna om detta och många gör sitt bästa för att tillfredsställa sina kunder på detta område.

Regeringen överlämnade en skrivelse till riksdagen 1999 som hette "Hållbara Sverige - uppföljning av åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling" (www, Regeringskansliet, 4, 2006). I skrivelsen lämnas en redovisning av hur arbetet med strategier och åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling gått framåt i Sverige. Det underströks av regeringen att en miljöanpassning av varor och tjänster påskyndades om fler organisationer inom den offentliga sektorn ställde miljökrav vid sina inköp. Enligt skrivelsen var detta redan vanligt i kommuner och landsting, men inte inom staten. Insatser inleddes för att öka den miljövänliga upphandlingen hos myndigheterna. En av dessa var att inrätta en särskild delegation i syfte att främja miljövänlig upphandling. I delegationens uppdrag ingick bland annat att analysera de

strategiskt mest viktiga produktgrupperna och tjänsterna, visa på goda exempel, ta fram manualer för upphandling, initiera utbildning samt följa arbetet i andra länder och ta fram underlag för frågor som ska drivas på EU-nivå.

Nämnden för offentlig upphandling, NOU, som är tillsynsmyndigheten för Lagen om offentlig upphandling, LOU, hade dock en annan uppfattning i frågan (www, NOU, 2, 2006). År 1998 hade NOU på uppdrag av regeringen utrett utsikten för att ställa miljökrav vid offentlig upphandling inom ramen för gällande lagstiftning. I rapporten skrevs följande: *”Möjligheten att ställa miljökrav vid kvalificeringen av anbudsgivare är enligt NOU:s bedömning utomordentligt begränsad. Sådan bedömning skall begränsas till en prövning av anbudsgivarnas lämplighet med hänsyn till deras tekniska förmåga och kapacitet samt deras ekonomiska och finansiella ställning”* (ibid. 13).

Trots att NOU:s rapport och regeringens skrivelse är totalt motsatta varandra står både regeringen och NOU fast vid sina synpunkter. Hos många aktörer i samhället går uppfattningarna isär om vilka miljökrav som kan ställas utan att gällande lagstiftning kommer att brytas.

1.1 Bakgrund

I dagens samhälle går utvecklingen mot att organisationers intressenter inte längre enbart ifrågasätter pris och kvalitet, utan allt fler vill veta under vilka omständigheter produktionen sker och hur denna påverkar miljön. Genom att ta hänsyn till miljöaspekter vid offentlig upphandling finns det stora chanser att påskynda miljöanpassningen av tjänster och produkter (www, Regeringskansliet, 4, 2006). Offentliga organisationers inköp utgör cirka 300 miljarder kronor per år i Sverige. Inköpen delas upp mellan olika typer av offentliga organ, varav staten står för en tredjedel, kommunerna (med kommunala bolag) för omkring hälften och landstingen för cirka en femtedel (www, NOU, 3, 2006). Dessa organisationer är vitala kunder för leverantörer av alla slags varor och tjänster. Detta innebär att offentliga organisationer genom sin roll som upphandlare kan påverka leverantörer och producenter att ta fram produkter som är bättre ur miljösynpunkt genom att ställa miljökrav vid upphandling. Med tanke på att dessa betydande inköp bekostas med hjälp av skattemedel, krävs det extra stor affärsmässighet och försiktighet med budgeten. Detta kan också sägas vara ett tänkbart krav, att alla företag skall kunna göra affärer med offentliga verksamheter på samma villkor (www, Europa, 1, 2006). Därför finns bland annat en konkurrenslagstiftning och en upphandlingslagstiftning, som reglerar den offentliga sektorns inköpsprocess.

En effektiv förvaltning av skattemedel beror naturligtvis i hög grad av hur den offentliga inköpsprocessen ser ut. Inköp inom ramen för offentlig regi har därför fått ett eget regelverk i Lagen om offentlig upphandling, LOU (1992:1528). Efter Sveriges medlemskap i EU ska dess lagstiftning integreras i den svenska lagstiftningen (Falk et al, 2004). En rad direktiv bildade det regelverk som styr offentlig upphandling. Dessa direktiv sammanfördes med svensk rätt redan i och med EES-avtalet 1994. I bland annat LOU märks detta genom att EU:s upphandlingsdirektiv omsatts till svensk rätt. LOU började gälla från den 1 januari 1994.

Under 2006 gjordes det en undersökning bland 92 inköps- och miljöchefer på tjänsteföretag och tillverkande företag (www, Miljö & Utveckling, 1, 2006). De största hindren för att ställa

miljökrav anser dessa chefer är att det är svårt att hitta likvärdiga produkter och att miljövänliga alternativ innebär höga kostnader. Brist på tid och kunskap ses också som stora hinder. Allmänt anser 42 procent att de nästan alltid ställer miljökrav vid upphandling och inköp och 22 procent anser att de gör det sällan eller mycket sällan (ibid.). En annan undersökning som gjordes under 2004 av Naturvårdsverket granskade miljöanpassad offentlig upphandling (www, Naturvårdsverket, 1, 2007). Rapporten kom bland annat fram till att åtta av tio organisationer har en miljöpolicy, men i praktiken anser endast 24 procent (ibid. 38) att de är bra på miljöanpassad upphandling.

Av världens skogar är det uppskattningsvis endast fem procent som är certifierade (www, Wiley InterScience, 1, 2007). Fastän det är ett litet utbud av certifierat trä borde det ha lätt att komma ut på marknaden som certifierat, men det visar att så inte är fallet (ibid.). Enligt Forest Stewardship Council (FSC) klarar inte över 80 procent av deras certifierade trä att komma igenom hela kedjan i industrin och därefter ut på marknaden med FSC-loggan på produkten (ibid.). En av slutsatserna i denna artikel är att det är mycket svårare att öka marknadsandelarna av certifierade produkter än att öka arealen av certifierade skogar. Att allmänheten i Sverige har en låg igenkänningsgrad av FSC-märkningen fastställdes 2005 i studien *Syns vi – finns vi? Marknadsföringsstrategier för Svenska FSC* (Ek & Furness-Lindén, 2005). Enligt studiens enkätundersökning var igenkänningsgraden av FSC-märkningen vid tidpunkten för studien ungefär fem procent.

Att ha ett miljövänligt ”tänk” blir allt mer en självklarhet i individers och organisationers miljöarbeten (Falk et al, 2004). För den enskilda upphandlaren kan det bli problematiskt när en miljövänlig upphandling sker. Det gäller att inte bara tänka på miljön, det gäller även att följa de lagar och regler som finns på området. Om upphandlaren dessutom lider av tidsbrist eller kunskapsbrist inom de rättsliga reglerna blir problemet än värre. Osäkerheten om vilka miljökrav som kan ställas bidrar till att kraven minskas eller i värsta fall inte kommer att ställas alls.

1.2 Syfte

Syftet med projektet är att ta reda på om svenska kommuner ställer miljöetiska krav vid offentlig upphandling. Vi avser dessutom att undersöka om kommuner efterfrågar att de inköp de gör är ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbara. De huvudsakliga frågorna i studien är;

- *Vilken slags information eller vägledning behöver upphandlare ha, för att i större utsträckning kunna ställa miljökrav?*
- *Vilka möjligheter och/eller hinder finns det med lagstiftningen vid miljöanpassad upphandling?*
- *Vilken miljöhänsyn tas det vid upphandling av trä- och pappersprodukter?*

1.3 Avgränsningar

Vi har valt att i studien avgränsa oss till åtta kommuner och dessa kommuner har valts efter dess läge i landet och dess storlek (se Bilaga 1). Detta har gjorts för att se om det finns några skillnader eller likheter mellan dem. Studien görs under åren 2006 och 2007 bland några

utvalda kommuner i Sverige. Vi ansåg att åtta kommuner var lagom för att få en inblick om huruvida kommuner ställer miljöhänsyn vid sina upphandlingar eller ej. Intervjufrågorna tar upp upphandlingsenhetens syn på sina inköp och inköpsens miljöpåverkan för att i största möjliga mån få reda på vilken miljöhänsyn de tar vid upphandlingar (se Bilaga 2).

Till intervjuobjekt valdes personer högt upp i hierarkin för att få en uppfattning från personer som förväntades vara insatta och som skulle resultera i en bred och någorlunda korrekt bild. Vi kontaktade inköpschefen/upphandlingschefen på aktuell kommun för en intervju. De skulle vara representativa i största möjliga utsträckning och veta mycket om de upphandlingar som sker i kommunen, därför kontaktades chefen. Alla ställde upp, förutom i en kommun där vi fick träffa en upphandlare istället.

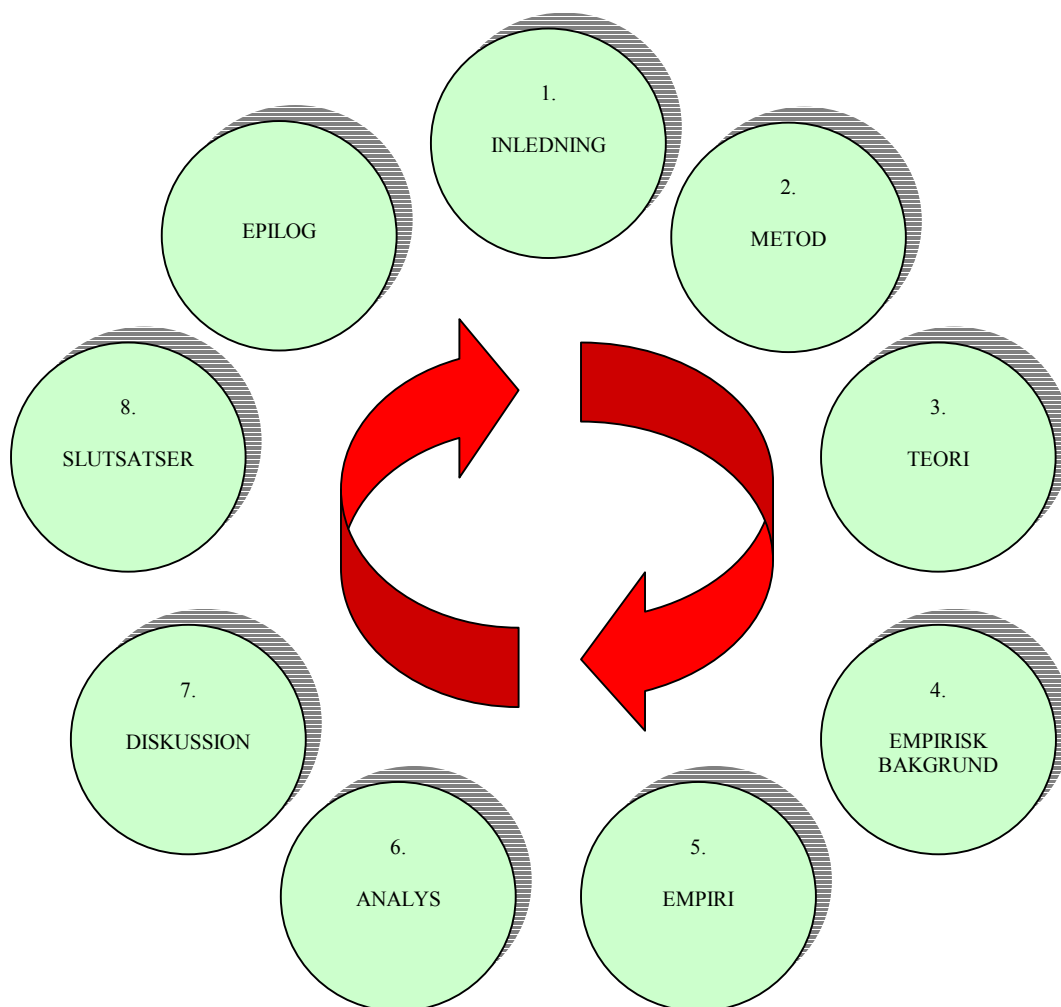
Uppsatsens teoretiska avgränsningar ligger i valda teorier som klargör och beskriver begreppen inköp och offentlig upphandling. Avsnittet med inköp är för att få en förståelse om att det finns olika sätt att köpa in på och att det finns olika roller och faktorer som påverkar vid inköp. Det andra avsnittet, som innehåller offentlig upphandling, är för att få en insikt hur det går till vid en upphandling och vilka olika sorters upphandlingar det finns.

I den empiriska bakgrunden avgränsas arbetet till att handla om kommunstruktur, lagar och handlingsprogram som styr offentlig upphandling, hjälpmedel för miljöanpassade upphandlingar hos kommuner och Forest Stewardship Council, FSC. Särskild fokus ligger på Forest Stewardship Council, FSC (www, Svenska FSC, 1, 2006) som ”uppmuntrar till ett miljöanpassat, samhällsnyttigt och ekonomiskt livskraftigt bruk av världens skogar, genom att knyta brukandet till konsumtion”. Därefter i empirin har vi medvetet valt att placera kommunerna i bokstavsordning och avgränsat oss till att presentera de svar som vi anser är relevanta till vår studie.

Detta är en studie som baseras på hur långt kommunernas upphandlingsenhet har kommit med sitt miljöarbete idag. Kommunernas miljöarbete är föränderligt och ständigt under utveckling. Resultatet skulle troligtvis inte bli det samma vid ett annat tillfälle.

1.4 Disposition

Dispositionen för denna studie illustreras i Figur 1 och är till för att förse läsaren med en översiktlig bild över hur uppsatsen är strukturerad.



Figur 1. *Illustration över studiens struktur.*

Dispositionen för denna uppsats är att i kapitel två redovisas metoden för detta projekt. I kapitel tre redovisas ett avsnitt med olika teorier och i kapitel fyra ges en empirisk bakgrund. Kapitel fem visar studiens empiri som analyseras i nästkommande kapitel sex. I kapitel sju framförs vår diskussion och i kapitel åtta presenteras slutsatserna. Därefter kommer slutligen epilogen att redovisas.

2 Metod

I detta kapitel redogör vi för val av metod som används i denna undersökning samt förklarar varför den är användbar.

2.1 Kvalitativ eller kvantitativ metod

Under projektets gång har relevant information samlats in, sammanställts och sedan analyserats. Det finns olika sätt att samla in information på och enligt Starrin och Svensson (1994) går det att skilja på kvantitativa och kvalitativa metoder.

Enligt Wallén (1996) syftar kvalitativa studier till att undersöka vilken karaktär en företeelse är av, det vill säga hur den skall identifieras. Det finns många anledningar till att använda sig av kvalitativa studier. Det kan vara fall som är mångtydiga eller vaga, såsom känslor och upplevelser. Dessa kan dock till en viss del bli tydliga i språk och handlingar, såsom i intervjuer. Vagheten i denna typ av studier orsakas oftast av problemens art.

Intervjuundersökning kan delas upp i sju stadier (Kvale, 1997) för att underlätta processens gång och för att få en överblick. De sju stadierna är; tematisering, planering, intervju, utskrift, analys, verifiering och rapportering. Med tematisering menas att en beskrivning av ämnet och studiens syfte skall klargöras. Frågorna ”vad”, ”varför” och ”hur” måste besvaras. Först och främst ska det tas ställning till ”vad”, vilket är att skaffa sig de kunskaper som behövs för att undersökningen ska kunna genomföras. Därefter behandlas ”varför” för att förtydliga syftet med studien. ”Vad” och ”varför” måste vara avklarade innan ”hur”-frågan kan bearbetas, vilket innebär att komma fram till den teknik som är bäst för undersökningen i fråga.

Det andra stadiet följer sedan med planering som utgörs av förberedelser och allmän planering av arbetet (ibid.). Detta för att få den information som krävs för att gå vidare. Under denna fas är det viktigt att få undersökningspersonens samtycke att delta i undersökningen. I det tredje stadiet behandlas intervjun. För att underlätta detta tillfälle bör den som blir intervjuad få en bakgrund till intervjun. Den kan ges i en mall där ämnen som överlag ska tas upp och i stort sett vilken ordning de kommer. Valet ligger sen hos den som intervjuar att följa mallen strikt eller frångå den och komma med spontana frågor inom området. Det bör strävas efter att ställa korta frågor och samtidigt bör responsen leda till så långa svar som möjligt. För att slippa avbrott för att föra anteckningar under intervjun kan valfri inspelningsanordning användas. Detta underlättar även arbetet med att få ner samtalet på papper, själva utskriften, då intervjuaren kan gå tillbaka och lyssna fler gånger.

Standarden på intervjun är avgörande för kvaliteten hos de resterande stegen (Kvale, 1997). Utskriften i sig är början till analysen, där syftet är att tolka svaren från intervjuerna utifrån studiens perspektiv. Det sjätte stadiet är verifiering och tar upp begrepp som reliabilitet, validitet och generaliserbarhet. Reliabilitet handlar om (Kylén, 2004) hur säkert ett svar är, det vill säga svarets tillförlitlighet och även om datas stabilitet och homogenitet. Hos data är

det både reliabilitet och validitet som anger kvaliteten. Validitet kan sägas vara värdet, vilket är datas användbarhet och relevans. Frågan som ska ställas är om det som mäts stämmer med verkligheten. Generaliserbarhet syftar till (Kvale, 1997) att människor förväntar sig ett visst resultat utifrån sina egna erfarenheter. För att det då ska bli ett så korrekt resultat som möjligt måste intervjuaren delvis bortse från sina förutfattade meningar för att resultatet ska bli så rättvist som möjligt.

Det sista stadiet, rapportering, redovisar resultatet av intervjuundersökningen (ibid.). Rapporten bör bidra med ny information på området och vara skriven på ett vetenskapligt sätt så att det underlättar för läsaren att kontrollera slutsatserna. Syftet med rapporten är även att framföra resultatens betydelse och reliabilitet. Innan publicering bör alla inblandade ge sitt samtycke till rapportens innehåll och eventuell konfidentialitet skall respekteras.

I grunden går kvantitativa undersökningar (Lundahl & Skärvad, 1999) ut på att mäta samt testa hypoteser och används för att beskriva eller förklara. Vid kvantitativ metod (Kylén, 2004) används oftast frågeformulär, exempelvis enkäter, och handlar främst om jämförelser mellan grupper samt relationer. Det är viktigt att ha ett tillräckligt stort stickprov för att få ett så säkert resultat som möjligt. Ju större variation bland populationens medlemmar desto större bör stickprovet vara. På grund av att stickproven kan bli väldigt stora är det ibland inte möjligt att utföra intervjuer. Då passar enkäter bra då personen som intervjuas även får längre tid på sig att fundera och svaren blir mer precisa.

Eftersom vi i vår studie har intervjuat åtta av Sveriges 290 kommuner har vi hållit oss till en kvalitativ metod. Genom den kvalitativa metoden har vi haft fördelen att kunna förstå upphandlingsfunktionen och miljöarbetet på kommunerna bättre. I och med att det studeras åtta enskilda kommuner på djupet och görs jämförelser mellan dessa är det en kvalitativ fallstudie (Lekvall & Wahlbin, 1993). En fallstudie är användbar när det är osäkert på förhand vad som ska undersökas. Den som undersöker tar kontakt med de respondenter som är aktuella för fallet och gör det även möjligt för att återkomma med ytterligare frågor så att det blir möjligt att gå djupare in på intressanta frågeställningar. En kvalitativ fallstudie kan till exempel vara att det beskrivs och analyseras ingående ett inköpsbeteende hos fyra nyckelkunder och en kvantitativ fallstudie kan vara en analys av huvudkonkurrenternas årsbokslut (ibid.).

2.2 Intervjuer

De kommuner som är med i studien är Borlänge, Bräcke, Kalmar, Nybro, Sala, Stockholm, Tierp och Östersund (se Tabell 1). Dessa kommuner har valts efter dess läge i landet och dess storlek (se Bilaga 1). Detta har gjorts för att se om det finns några skillnader eller likheter mellan dem. I studien tas kommunerna upp i bokstavsordning. Då vi i studien nämner kommuner syftar vi på våra intervjuobjekt och inte kommuner i allmänhet om inte annat anges.

Tabell 1. Flödesschema med de intervjuade kommunerna i studien

	Borlänge	Bräcke	Kalmar	Nybro
Kontaktperson	Anders Bringborn	Anders Ranebo	Gunnar Farmansson; Per-Gunnar Fransson	Göran Andersson; Rolf Hagström
Titel	Inköpschef	Inköpssamordnare	Inköpare; Inköpschef	Inköpssamordnare; Upphandlare
Intervjutillfälle	6 februari 2007	9 maj 2006	3 maj 2006	5 maj 2006
Intervju-sammanställning skickades	5 mars 2007	5 mars 2007	5 mars 2007	5 mars 2007
Påminnelse skickades				13 mars 2007
Fick kompletterade uppgifter och godkännande	5 mars 2007	5 mars 2007; 6 mars 2007	14 mars 2007	3 april 2007

	Sala	Stockholm	Tierp	Östersund
Kontaktperson	Monica Billberg	Maria Laxvik	Kristina Löfström; Roger Schedin	Ingrid Olofsson
Titel	Upphandlings-ansvarig	Chef för Upphandlings-enheten	Upphandlare; Upphandlingschef	Upphandlare
Intervjutillfälle	22 februari 2007	16 februari 2007	7 februari 2007	9 maj 2006
Intervju-sammanställning skickades	5 mars 2007	5 mars 2007	5 mars 2007	5 mars 2007
Påminnelse skickades	23 mars 2007	23 mars 2007	23 mars 2007	23 mars 2007
Fick kompletterade uppgifter och godkännande	26 mars 2007	7 mars 2007; 2 april 2007	12 februari 2007; 10 april 2007	23 mars 2007

Ett enkelt sätt att ta reda på vad människor tycker är att fråga dem och det kan exempelvis ske genom en intervju. Generellt sett finns det fyra olika typer av intervjuer (May, 2001). De olika intervjuformerna är olika varandra men ett projekt kan ändå innehålla flera typer. De olika typerna av intervjuer är; strukturerade intervjuer, ostrukturerade intervjuer, semistrukturerade intervjuer och gruppintervjuer.

Metoden bakom strukturerade intervjuer är att alla får samma frågor och att de ställs på samma sätt (ibid.). Detta leder till att svaren är reella och inte en konsekvens av intervjusituationen. Denna metod vilar på en enhetlig struktur och gör svaren jämförbara och är vanlig vid telefonintervjuer när det görs marknadsundersökningar.

Ostrukturerade intervjuer har en väldigt öppen karaktär och kan vara svåra att hantera på grund av de förutfattade meningar som finns hos båda parterna (May, 2001). Däremot är fördelen med denna intervjuform att den som blir intervjuad får tala fritt utifrån sina egna erfarenheter, det vill säga det blir en djupare förståelse av subjektens perspektiv.

I semistrukturerade intervjuer används tekniker från både strukturerade och ostrukturerade intervjuer (May, 2001). Vanligtvis är frågorna specificerade men intervjuaren kan använda sig av ytterligare frågor för att försöka utveckla och fördjupa de svar som ges. På så sätt är det möjligt för de tillfrågade att använda sina egna ord vilket inte är tillåtet i strukturerade intervjuer. Samtidigt är de mer standardiserade än ostrukturerade intervjuer för att kunna skapa jämförbarhet.

Samma frågeställning kan ha olika betydelser beroende på om intervjun sker i grupp eller individuellt (May, 2001). I en grupp påverkas människor av varandra vilket inte är konstigt, eftersom deras handlingar och åsikter delvis anpassar sig efter den situation de befinner sig i. Det är därför viktigt att det finns en balans i antal deltagare under en gruppintervju. För få deltagare kan leda till otillräcklig information och när det blir för många kan det bli att alla inte kommer till tals.

För att skapa en mer öppen dialog och underlätta diskussionerna har den semistrukturerade intervjun valts under intervjutillfällena. Samtidigt användes en mall för att kunna jämföra kommunernas arbeten inom miljöområdet (se Bilaga 2). Undersökningen är gjord av en sådan karaktär att den blir tydlig först genom språk och handlingar. Det är upp till den som blir intervjuad att svara på frågor som *Är ni miljömedvetna på Er kommun?*, *Hur miljömedvetna är Ni på kommunen?* Sådana frågor är problematiska och svåra att mäta på grund av att det är upp till den som svarar att säga sin synpunkt på området. Det talar inte om hur läget egentligen är. Intervjupersonen kan ha en syn men verkligheten kan se helt annorlunda ut.

2.3 Arbetsgångens process

Målet med detta projekt är att ta reda på om, och i så fall i vilken utsträckning, miljöetiska märken efterfrågas vid offentliga upphandlingar hos kommuner. Fokus kommer att ligga på miljömärkningen Forest Stewardship Council, FSC och dess kriterier. För att svara på frågeställningen har vi valt att använda oss av en kvalitativ metod.

Genom Miljöbron¹ skapades kontakten med FSC under våren 2006. Undersökningen inleddes sedan med informationssökning för att samla in aktuell bakgrundsinformation på området. Den mesta informationen har kommit från Internet, bibliotekslitteratur, kurslitteratur och tryckt material från olika organisationer. Efter detta gjordes sedan avgränsningar för att rama in problemet.

Nästa del i vår studie var att planera för urvalet av de intervjuer som vi skulle göra med de olika kommunerna. Det gällde att fokusera på vilka kommuner som skulle kunna vara aktuella att intervjuas. Projektet har fokuserats på åtta kommuner som har valts ut, där vi medvetet valt en stor och en mindre kommun som ligger i samma del av landet. Detta har gjorts för att se om det finns några skillnader eller likheter i inköp och upphandlingar i det området samt mellan stora och små kommuner. Djupintervjuer med upphandlings- och inköpsansvariga gjordes och resultatet av dessa bearbetades för att sedan utgöra empirin.

Den informationsinsamling som gjordes i början av projektet var till stor hjälp och låg till grund för de intervjufrågor som vi hade som mall under intervjuerna (se Bilaga 2). Tillfällena för intervjuerna delades upp så att fyra intervjuer låg i maj 2006 och de resterande fyra låg i februari 2007. Intervjuerna bokades via telefonsamtal och vid detta tillfälle informerades den vederbörande personen med knapp information. Vi berättade att vi var intresserade inom området miljöanpassad upphandling, men inget mer. Detta var ett medvetet val från vår sida då vi ville veta hur mycket de visste om FSC. Vår misstanke var att om vi hade informerat om FSC innan hade den tillfrågade informerat sig inom ämnet. Samma frågor ställdes vid alla tillfällen, men då vi eftersträvade att få en flytande dialog tilläts de tillfrågade att tala fritt. Efter sammanställning av intervjuerna skickades en kopia tillbaka till de tillfrågade för en kontroll och medgivande av det som sagts. Dessutom fick de tillfälle att komplettera sina svar. Därefter analyserades intervjuerna.

2.4 För- och nackdelar med vald metod

En bra metod för att få uppgifter om människors åsikter och uppfattningar är att genomföra intervjuer (May, 2001). Bland fördelarna med vald metod kan nämnas informationens djup och möjligheten att kombinera bredd, djup och en bestämd undersökningslinje. Den så kallade intervjuareffekten, är något som kan tänkas påverka trovärdigheten negativt vid personliga intervjuer (Eriksson & Wiedersheim-Paul, 1999). Med intervjuereffekten menas att intervjuaren påverkar den svarande i en viss riktning, medvetet eller omedvetet, vilket minskar tillförlitligheten i svaren (ibid.). Som intervjuare har vi ansträngt oss för att undvika denna effekt och medvetet försökt låta bli att ställa ledande frågor. När frågorna ställts har vi dessutom försökt undvika att betona vissa ord och stavelser, eller att värdera svaren med ansiktsuttryck och miner.

Undersökningens trovärdighet kan även ha påverkats negativt av att respondenten var stressad av att vi var två personer som intervjuade (ibid.). Det kan leda till att respondenten känner obehag över situationen och att det har inverkan på svaren. Vi anser att dessa omständigheter inte hade någon större inverkan på vår studie. Respondenterna hade förberett sig till intervjun och fokuserade sig på oss under den tid som fanns till disponerande. Dessutom upplevde vi

¹ Sedan grundandet 1997 har Miljöbron varit som en kontakt mellan den akademiska världen och näringslivet (www, Miljöbron, 1, 2007).

inte att respondenten tyckte att det var jobbigt att vi var två som frågade ut, vilket kan bero på att vi ansträngde oss för att det mer skulle vara en diskussion.

Andra nackdelar för metoden kan nämnas att analysen av denna typ av data kan vara både svår att tolka och svår att jämföra, särskilt då som i denna studie då vi valt att använda oss av semistrukturerade intervjuer (May, 2001). Det största problemet med de intervjuer vi genomförde var risken att de inte blev helt objektiva. Risken med våra inspelade intervjuer var att respondenterna kunde tänkas utelämna viktig information på grund av den speciella situationen som det innebär att vara inspelad (ibid.). Ytterligare nackdelar med våra intervjuer var att de kan uppfattas som bland annat tidskrävande och vara resurskrävande.

Ett annat problem är den närhet som råder mellan respondenten och intervjuaren, vilket kan påverka respondenten att lämna information utefter vad de *tror* att intervjuaren förväntar sig (Holme, 1997). För att minimera detta har vi valt att i begränsad uträkning styra respondenterna genom att inte nämna syftet med undersökningen och för vem vi utför uppdraget åt. Syftet klargjordes istället vid intervjuens avslutande för att få ett godkännande från respondenten att använda utgiven information i undersökningen. För att kunna öppna upp en dialog utan att avspegla undersökningens syfte i ett tidigt skede består intervjuguiden till stor del av inledande frågor som inte direkt är kopplade till undersökningens syfte och problemställning, utan de var mer allmänna. Detta anser vi har haft en positiv inverkan på intervjuerna samtidigt som det varit svårt att leda in respondenterna på de olika områdena utan att avslöja syftet.

Vid en intervju kan det finnas en risk att respondenten inte förberett sig tillräckligt (Patel & Tebelius, 1987). Detta kan leda till att respondenten känner sig pressad att uttala sig om en fråga de egentligen inte har någon åsikt om eller ger ett svar de inte tänkt igenom. Problemet undvek vi genom att inte pressa fram ett svar. Emellanåt omformulerades frågan under intervjun. Vissa frågor behövde kompletteras ytterligare efter intervjun, vilket skedde via e-post.

Allteftersom vi genomförde intervjuerna modifierades intervjuguiden en aning med anledning av att vår förståelse för ämnet ökat. Frågeföljden har anpassats efter intervjusituationen, varför frågorna i intervjuguiden inte ställts i samma ordningsföljd till alla respondenter samt att följdfrågor till stor del präglade samtalen. Något som varit problematiskt i relation till detta var att få svar från respondenterna som var enkla att jämföra eftersom respondenterna tolkade frågorna på olika sätt samt att intervjuerna styrdes in på olika spår.

3 Teori

I detta kapitel redogör vi för de teoretiska begrepp och modeller som ska skapa ett kunskapsunderlag inför empiri och analys.

3.1 Inköp

Organisationer säljer varor och tjänster. För att kunna göra det krävs en viss anskaffning av resurser. Dessa resurser köps i regel i sin tur från andra organisationer. För vissa organisationer har inköpsfunktionen en avgörande roll för lönsamheten. Att en sparad krona i inköpskostnad ger en ökad vinst på en krona, allt annat lika, är viktigt att ha i åtanke. Inköpsarbetet har med andra ord en stor betydelse för verksamheten i alla organisationer.

3.1.1 Privat vs offentlig organisation

Enligt Kotler (2003) kan marknader bland annat delas in i företagsmarknader och konsumentmarknader. Företagsmarknader består av alla de organisationer som kräver varor och tjänster till den tillverkning som görs för att göra andra produkter eller tjänster som säljs eller hyrs ut. Denna marknad innefattar mer varor och pengar än på konsumentmarknaden. Karaktäristiskt för företagsmarknader, jämfört med konsumentmarknader, är att det är färre köpare, men de är större och har en närmare relation.

Den offentliga marknaden erbjuder flera erbjudanden för många företag (Kotler et al, 2002). Offentliga inköp och företagsinköp är lika på många sätt. Dock bör de företag som vill sälja till de offentliga verksamheterna känna till att det finns vissa olikheter. Offentliga marknader finns både på nationell och på lokal nivå. Olika offentliga institutioner, administrationer, byråer, styrelser, kommissioner och andra enheter håller på med handel. Liksom andra köpare är de offentliga köparna mänskliga och blir påverkade av miljön, organisationen, människors interaktionsmönster och individuella faktorer. Det som skiljer sig är däremot att offentliga organisationer är noga övervakade av allmänheten som är måna av att veta hur deras skattepengar används. Det vill säga, i det offentliga rummet är det medborgarna som är uppdragsgivarna, medan det i den privata sfären är ägarna som har denna funktion (Sjöstrand, 1985).

Som definition kan offentliga organisationer beskrivas som att de formellt ägs och styrs av valda politiker (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Privata organisationer däremot ägs och styrs av privata investerare. På 1980-talet introducerades teorin "New Public Management", NPM (Hood, 1995), där huvudsyftet är att den offentliga sektorn bör implementera förhållningssätt från den privata sektorn och tillämpa dessa. NPM har kritiserats på grund av att skillnaderna och olikheterna mellan privata och offentliga organisationer är för stora för att kunna appliceras (Boyne, 2002).

I artikeln *Public and private management: What's the difference?* diskuterar Boyne (2002) skillnaderna mellan de privata och offentliga organisationerna och redogör för dem i fyra huvudsakliga områden (se Tabell 2). Dessa områden är:

- relationen mellan offentlighet och organisationsmiljöer
- relationen mellan offentlighet och organisationsmål
- relationen mellan offentlighet och organisationsstruktur
- relationen mellan offentlighet och ledningens värderingar

Tabell 2. Skillnader mellan offentliga och privata organisationer (Boyne, 2002, 103)

Organisationsmiljöer	
1.	Offentliga organisationers chefer arbetar i en mer komplex miljö än de i de privata organisationerna
2.	Offentliga organisationer är mer öppna för påverkningar från dess omgivning
3.	Miljön i offentliga organisationer är mindre stabil
4.	Offentliga chefer möter mindre konkurrens
Organisationsmål	
1.	Målen i offentliga organisationer är ofta utpräglade
2.	Offentliga organisationers chefer begärs att ägna sig åt flera mål samtidigt
3.	Målen i offentliga organisationer är mer obestämda
Organisationsstruktur	
1.	Offentliga organisationer är mer byråkratiska
2.	Mer byråkrati är närvarande i beslutsprocesser
3.	Chefer i offentliga organisationer har mindre självständighet från överordnade
Ledningens värderingar	
1.	Chefer i offentliga organisationer är mindre materialistiska
2.	Motivation att tjäna intressen i samhället är högre i den offentliga sektorn
3.	Offentliga organisationers chefer har ett svagare organisatorisk engagemang

Relationen mellan offentlighet och organisationsmiljöer handlar om de yttre förhållandena komplexitet, genomtränglighet, obeständighet och frånvaro av konkurrens som berör den offentliga organisationen. Med komplexitet menas att offentliga organisationer ställs inför en mängd olika intressenter där alla ställer olika krav och restriktioner. Därtill agerar staten genom nätverk som är beroende av varandra (istället för nätverk som är oberoende av varandra), som endast fullföljer sin sak. Med genomtränglighet menas att de offentliga organisationerna är genomsyrade av ”öppna system”, vilka de privata företagen inte har på samma sätt där information kan hemlighållas för till exempel konkurrenter. I Sverige är de offentliga verksamheterna hela tiden bevakade genom den så kallade ”Offentlighetsprincipen” (www, Regeringskansliet, 1, 2006), som innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Boyne (2002) fortsätter artikeln med att förklara obeständighet, vilket menas att de politiska restriktioner som görs leder till frekventa förändringar i politiken. Detta betyder att ledarna har begränsat med tid vilket är en stor påfrestning och innan det är dags för ett nytt regeringsval gäller det att ha hunnit med allt. Med frånvaro av konkurrens menas att offentliga verksamheter ofta har få rivaler för de områden de agerar inom jämfört med den privata sektorn.

Mål som återfinns i offentliga verksamheter är ofta utpräglade och särskilda och påträffas sällan i den privata sektorn (Boyne, 2002). Enligt Jacobsen & Thorsvik (2002) är målen i den offentliga sektorn mer komplexa och kompromisspräglade än i den privata sektorn. Den offentliga sektorn ska i en högre grad uppmärksamma olika och motsägande perspektiv för när mål ska utarbetas. Många av den offentliga sektorns tillhandahållande av tjänster kan karaktäriseras som komplicerat, där sambanden mellan mål och medel ofta är motstridiga. Ett annat problem för den offentliga sektorn är att det är svårt att säga när ett mål är uppnått, eftersom målen är kontinuerliga. Offentliga sektorn har även den svårigheten att de ibland måste agera inom marknader som privata företag inte skulle ha betraktat vara lönsamma eller intressanta. Det är vanligt att det finns politiska målsättningar som innehåller kompromisser, motsägande aspekter och otydligheter. Resultatet blir ofta att politikerna väljer mål utifrån vad som borde göras, det vill säga idealet, istället för analys och planering av vad som realistiskt sett är möjligt.

Dessa mål kommer från att allmänheten har ett stort inflytande över hur de offentliga organisationerna styrs för att uppnå ett kollektivt syfte (Boyne, 2002). Sådana syften kräver särskilt ledarskap och värderingar i den offentliga sektorn. Ledningen inom offentliga organisationer har även många påtvingade mål från intressenter som de i sin tur vill försöka att tillfredsställa. Det svåra är att alla deras intressenter inte vill samma sak, vilket leder till att ledningen måste kunna förena och hålla jämvikten mellan dessa motstridiga mål. Privata företag däremot har i regel ett mål, vilket är vinst.

Organisationsstrukturen kännetecknas i den offentliga sektorn av att vara mer byråkratisk än i den privata sektorn (Boyne, 2002). I den offentliga sektorn är det ett mer formellt tillvägagångssätt för beslutstagande, vilket leder till att de blir mindre flexibla och inte tar på sig lika stora risker. Byråkratin leder till viss besatthet av regler och processer istället för att få ett bra resultat (ibid.). Ledare inom den offentliga sektorn har mindre frihet att reagera till de omständigheter som uppstår. Det har diskuterats att de inte har en sådan stor handlingsfrihet när det gäller att anställa, avskeda eller befordra för att reglerna är för stela.

Relationen mellan offentlighet och ledningens värderingar är den slutliga skillnaden mellan offentliga och privata organisationer som Boyne (2002) tar upp i sin artikel. Det gäller attityder och strävan hos deras personal, både gentemot arbetet och till livet i allmänhet. Ledningen inom den offentliga sektorn anses vara mindre materialistiska än inom den privata och därför förekommer inte prestationsrelaterad bonus i samma utsträckning (ibid.). Det har visat sig att bonussystem inte har fungerat i någon större utsträckning för att öka personalens prestation. Ledarna inom den offentliga sektorn anses ha en större vilja att tjäna samhället (ibid.). Denna angelägenhet att gynna de allmänna intressena har blivit jämförd mot den privata sektorns önskan att möta sina kunder. Nivån av det åtagande som görs inom organisationen är lägre inom den offentliga sektorn, främst på grund av det stela tillvägagångssätt som gäller vid personalfrågor. Det kan även handla om den svaga länken mellan utförande och resultat, det vill säga att det kan vara svårt för en anställd inom den offentliga att se kopplingen mellan sin egen prestation och organisationens framgång.

3.1.2 Modeller för beslut vid inköp

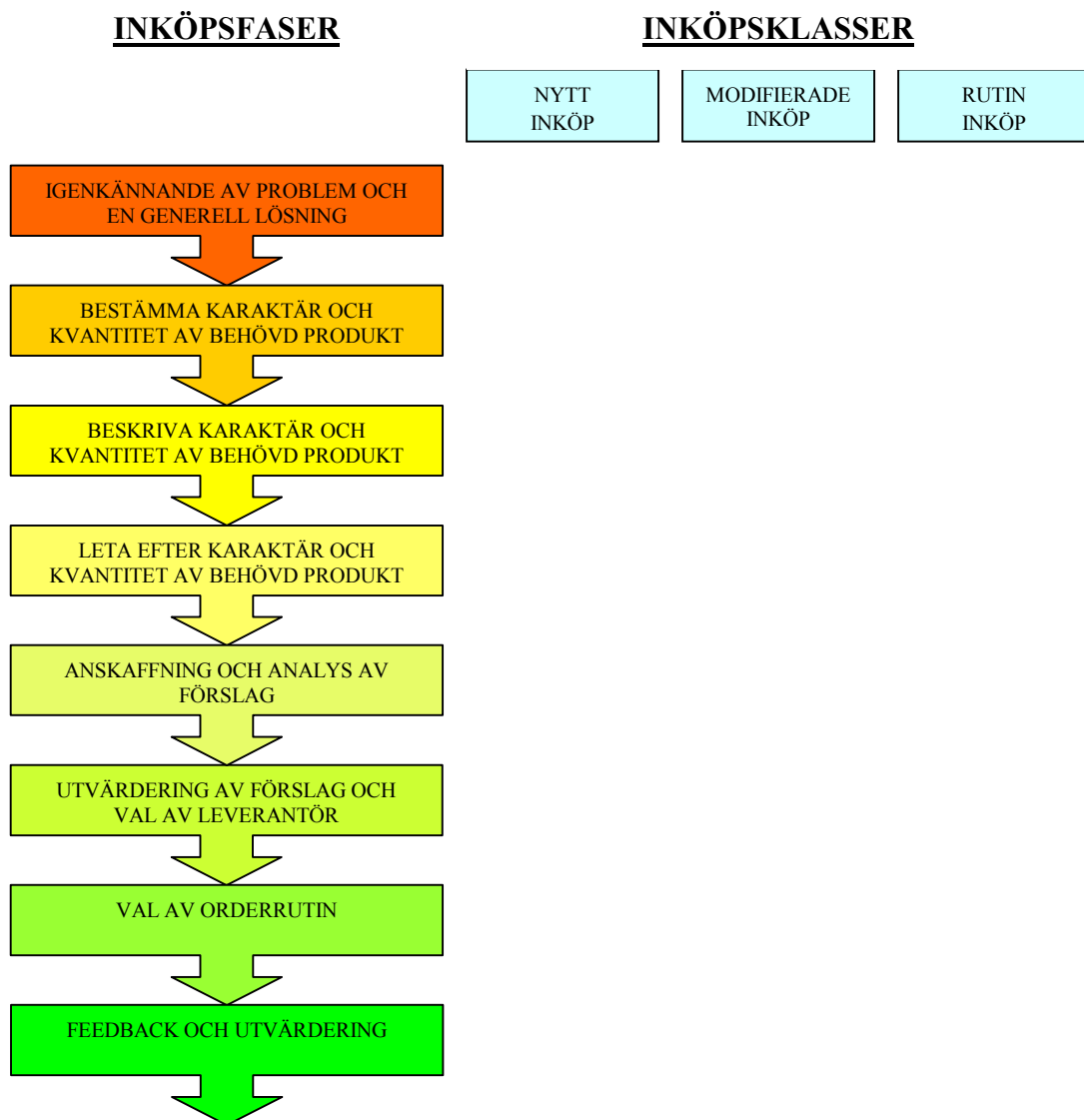
Vid inköp ska många beslut göras, vilket betyder att det leder till en situation som är komplex (Webster, 1972). När organisationer ska ta beslut vid inköp, blir det i regel besvärligare än vid inköp för den privata konsumenten, därför att det vanligtvis är fler människor som är inblandade. Ju fler människor, desto svårare kan det vara och olika människor har olika roller i inköpsprocessen. Det är ofta som inköpsbesluten innefattar en viss förståelse för stora tekniska specifikationer på produkten eller tjänsten som ska köpas, vilket leder till stora krav på inköparen. I de flesta fall tar det längre tid för en organisation att besluta att köpa in än för en privat konsument. Det krävs i regel mer information och utvärdering, eftersom organisationen kommer att bli beroende av leverantören och det är för det mesta större belopp inblandade än hos privata konsumenter. Ännu en komplex situation är att ju längre tid det krävs för att ta ett beslut för ett inköp, ju mer uppstår det en eftersläpning mellan marknadsföringsansträngningen och responsen på inköpet. Det kan vara svårt att bevisa om de ansträngningar som gjorts har lett till något resultat. Varje inköpsorganisation är unik och är på grund av detta signifikant olik den andra. Organisationerna kan skiljas åt på det sätt de ser saker och ting på, resurser och medarbetare de har, förmåga att agera, erfarenheter, organisationskultur etcetera. Några andra komplexa situationer skulle kunna vara att de medarbetare som medverkar vid ett inköpsbeslut varken är ekonomiskt kunniga personer eller att deras motiv enbart är känslomässiga och oberäknliga.

Webster (1972) kategoriserar organisatoriska inköpsbeteenden i tre huvudmodeller, vilka är uppgiftsinriktade modeller, icke-uppgiftsinriktade modeller och komplexa modeller. I verkligheten fungerar inte bara en modell, utan snarare många samtidigt. *Uppgiftsinriktade modeller* kan vara minimum prismodell, lägsta totala prismodell, rationell inköpsmodell, materiell ledningsmodell, ömsesidig inköpsmodell och begränsad alternativ modell. Alla dessa modeller inriktar sig på det ekonomiska området. De försöker hitta lösningar med lägsta kostnader.

Icke-uppgiftsinriktade modeller tar in mänskliga aspekter och tar upp situationer som inte är ekonomiska. Modellerna som Webster (1972) berör är självupphöjningsmodell, ego intensifieringsmodell, riskförmimelse modell, interaktionsmodell, sambandsmodell, köp influerad modell och utbredningsmodell. Detta är modeller som betonar roller som olika medarbetare har. Det gäller till exempel vilken roll den egna individen har i inköpsprocessen och vad den kan göra för att själv vinna på det inköpet.

Komplexa modeller tar hänsyn till mer än att det är en variabel som påverkar vid det organisatoriska inköpet (Webster, 1972). Dessa modeller stämmer lite bättre överens med verkligheten, eftersom organisatoriska inköp är komplexa processer. Modellerna kan vara beslutsmodell, kompetens- aktivitetsmodell, inköpssystemmodell och simuleringsmodell. Beslutsmodellen anser att ett beslut går genom fem steg: (1) problem igenkännande; (2) identifiering av alternativ; (3) utvärdering av alternativ; (4) agerande; och (5) implementering. Tidshorizonten för denna modell gör att hänsyn tas till individuell, social, organisatorisk och miljömässig påverkan i varje steg i processen. Kompetens- aktivitetsmodellen visar de allmänna sambanden mellan aktivitetssystemen och kompetensnivåerna där samspelet blir analyserat. Modellen integrerar inköpstillfället med olika individuella och organisatoriska funktioner som påverkar beslut för ett köp. Dessvärre anses modellen vara för abstrakt för att kunna användas till att analysera organisatoriska inköpsbeteenden.

Inköpssystemsmodellen klassificerar inköp i tre olika situationer (se Figur 2). En av situationerna är rutininköp där varorna väljs från en redan bestämd lista (Kotler, 2003). En annan situation är modifierade inköp där villkoren ändras, till exempel om inköparen vill ha ett annat pris eller annan produktspecifikation. Den tredje situationen är när en vara köps in för första gången. Desto större kostnader eller risker, desto fler beslut behöver fattas och mer informationsinsamling ska samlas in. Det vill säga, desto dyrare varor desto längre tid kan det ta att köpa in dem. Rutin- och modifierade inköp behöver inte gå igenom alla steg i inköpssystemsmodellen, vilket däremot det görs vid ett nytt inköp. Olika beslut påverkar varje beslutstagande och ordningsföljden av dessa beslut kan variera. Först måste det identifieras ett behov eller ett problem som kan lösas med hjälp av ett inköp av en viss produkt eller tjänst. Identifieringen kan komma från både externa som interna behov. Ett externt behov kan uppstå om inköparen får en ny idé vid till exempel en annons eller får ett erbjudande på en mäsas. Internt kan behovet uppstå till exempel om organisationen beslutar att utveckla en ny produkt och behöver ny utrustning och material.



Figur 2. *Inköpssystemsmodell* (Webster, 1972, 24).

Köparens inköpsprocess inleds med en generell behovsbeskrivning som beskriver karaktär och kvantitet hos den produkt som ska köpas in (Kotler, 2003). Om inköpet gäller en standardprodukt är denna process oftast enkel. När det är en mer avancerad produkt som ska köpas in kan det bli så att inköparen måste samarbeta med tekniskt kunniga människor för att definiera produkten. Detta för att kunna visa vilka kvaliteter produkterna har inom områden som till exempel pålitlighet, varaktighet och pris. Organisationens nästa steg blir att definiera produktens tekniska specifikationer. Detta kan ske med hjälp av en värdeanalys då det kontrolleras om komponenterna kan omkonstrueras, standardiseras eller tillverkas på ett billigare sätt. När detta är gjort börjar den köpande organisationen leta efter lämpliga leverantörer. Ju mer komplext och dyrare ett köp är, desto mer tid kommer den köpande organisationen behöva lägga på denna efterforskning.

I nästa steg inbjuder inköparen de leverantörer som är aktuella att komma in med förslag (Kotler, 2003). Ju mer avancerat köpet är desto mer information kräver inköparen att få. När inköparen har utvärderat förslagen kommer en inbjudan att sändas ut till några av leverantörerna för att göra en presentation. Det är viktigt att presentationen blir tydlig och lättförståelig så att de som ska köpa produkten eller tjänsten får så stor förståelse som möjligt för det som erbjuds. Vid val av leverantör kommer inköpsansvariga att specificera önskade egenskaper och att göra tydligt vilka deras värden är, det vill säga lista upp leverantörernas styrkor och svagheter och sen välja ut den mest attraktiva. När val av leverantör är klart, gör köparen i ordning den slutgiltiga ordern som kan inkludera teknisk specifikation, kvantitet, förväntad leveranstid, policy för retur, garantier och så vidare.

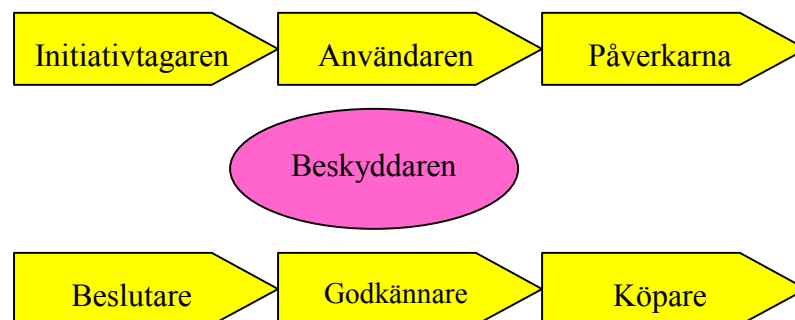
Ett sista steg i inköpsprocessen är att utvärdera inköpet och leverantören (Kotler, 2003). Inköparen kontrollerar om produkten som köpts in håller vad som förväntats och ser om organisationen är nöjd. Utifrån detta tas beslut om produkten ska fortsättas köpas in, modifieras eller om överenskommelsen ska upphöra. Denna åttastegs modell är en förenkling och är ofta betydligt mer komplex i verkligheten. Vid rutin- och modifierade inköp kan vissa steg sättas ihop eller hoppas över beroende på hur den aktuella inköpsfunktionen ser ut. Stegen behöver inte heller följas i ordningen som tas upp här och ibland tillkommer det fler steg. Köparen kan även välja att repetera vissa steg i processen. Varje organisation köper på sitt sätt och varje inköpsituation är unik.

Simuleringsmodellen utvecklar beslutsmodellen genom att tillåta analysering av påverkningar från förändrade parametrar och relationer bland variabler över tid (Webster, 1972). Det generella syftet med en simulering av en organisatorisk inköpsprocess är att förbättra förståelsen av händelseförlopp i systemet och dess respons till marknadens stimuli.

3.1.3 Aktörer i inköpsprocessen

Organisatoriskt inköp är en komplex process av beslut och kommunikation som över tid omfattar många i organisationen och relationer till andra organisationer och dess medarbetare (Webster, 1972). Det är mycket svårare än en ordergivning till en leverantör. Medarbetarna som är involverade i beslutsprocessen, när det gäller inköp, integrerar med varandra, delar kunskap och erfarenheter och försöker påverka resultatet så att det blir till deras organisations fördel.

I en inköpsprocess finns det olika sorters deltagare (se Figur 3) som har en viss roll (Kotler, 2003; Webster, 1972). Vanligtvis är antalet personer som är involverad i denna process tre till fem stycken, helt beroende på vilken sorts inköp det handlar om och hur stor den är. Först kan nämnas *initiativtagaren*. Dessa är de som önskar att något ska bli inköpt. Det kan vara de själva som är användaren av produkten som köps in eller vara någon annan i organisationen. *Användare* är de som kommer att nyttja produkten eller tjänsten som köps in. Oftast är det de som är initiativtagare till att produkten köps in och hjälper därmed till att definiera vad som krävs för egenskaper hos produkten som köps in. En annan roll som finns i inköpsprocessen är *påverkarna*, de som influerar till att beslut till ett inköp görs. Ofta hjälper de till att specificera och bistår med information till jämförbara alternativ. Personer som är tekniskt kunniga är speciellt viktiga som påverkare.



Figur 3. Roller i inköpsprocessen (Fritt tolkat från Kotler, 2003, 200; Webster, 1972, 75).

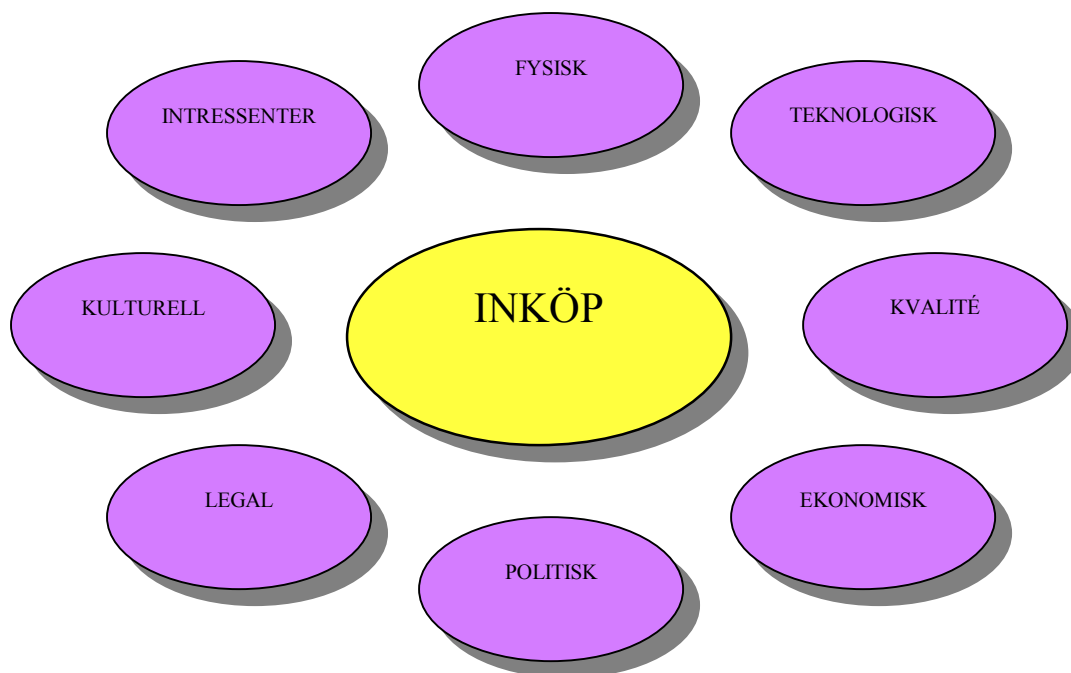
Beslutare är de som bestämmer vilka egenskaper som krävs hos produkten eller tjänsten. *Godkännare* är de som ger tillåtelse, till både beslutare och köpare, för den kommande händelsen. Människor som har formell auktoritet att välja leverantörer och arrangera köpvillkor är de som kallas *köpare*. Dessa hjälper till att formulera produktspecifikation, men de spelar en större roll i att välja försäljare och förhandla. I mer komplexa köp, måste köpare kanske inkludera en chef på hög nivå. Som en sista roll i inköpsprocessen finns *beskyddaren*. Dessa är människor som har makten att förhindra utomstående säljare, eller att viss information kommer fram till deltagarna i inköpsprocessen. Som exempel kan nämnas att säljagenter, receptionister och telefonoperatörer hindrar andra försäljare att kontakta de som har rollen användare eller beslutare.

3.1.4 Faktorer som påverkar ett inköpsbeslut

Det finns ett antal faktorer som påverkar beslutsprocessen vid ett köp (Peattie, 1998). När erbjudanden kommer in från olika leverantörer som i stort sett är likvärdiga, tas mer hänsyn till vilket personligt bemötande inköparen får (Kotler, 2003). Däremot vid tillfällen när det skiljer sig mycket mellan leverantörerna lägger inköparen mer tid på att hitta en så snarlik produkt som möjligt för deras del samt dess ekonomiska faktorer. Till detta gör Webster (1972) ett tillägg att organisatoriska inköpsbeslut påverkas av miljön besluten fattas i. Det kan vara omständigheter i miljön som visar samspelet mellan fysiska, teknologiska, kvalitativa, ekonomiska, politiska, legala och kulturella faktorer samt sina intressenter (se Figur 4).

Fysiska faktorer kan vara arbetsklimatet och den geografiska placeringen av organisationen (Peattie, 1998). Den fysiska miljön påverkar medarbetarna och fastställer inköpets överenskommelser. Människan har utvecklat och skapat en teknologisk miljö, utifrån den fysiska miljön. Hit räknas allt från datasystem, kunskaper och erfarenheter till kommunikationskanaler och transportsystem. Teknologiska faktorer ser till att tillgångarna av varor och tjänster finns tillgängliga till den köpande organisationen och kan även bestämma vilken nivå kvalitén ska ligga på. I och med Internets frammarsch har det blivit lättare och snabbare att beställa och köpa in produkter.

Kvalitet kan ha en avgörande roll vid ett inköp (Rosell, 2006). Om en organisation köper in en produkt eller tjänst och ska i sin tur leverera denna, är det viktigt att den uppfyller de krav som är ställda. Om kraven inte gör det, är det tveksamt om kunden kommer tillbaka och gör affärer igen. Den uppfattningen baseras på de förväntningar som kunden hade innan köpet. Det är därför viktigt att alla parter är överens om vad som är kvalitet och vad som ska levereras. Det finns vissa kvalitetssäkringar organisationer kan göra för att förebygga detta. Dessa går ut på att alla kvalitetspåverkande rutiner i organisationen fastställs i syfte att garantera de iordningställda produkternas kvalitet.



Figur 4. Några faktorer som påverkar ett inköpsbeslut (egen illustration).

Modeller som är rationellt ekonomiska antar för det mesta att köpare handlar för sitt eget bästa och att försäljningen av produkter påverkas av olika faktorer (Peattie, 1998). Dessa faktorer kan vara ett lågt pris, ett lågt pris på tillvalsprodukter, höga priser mellan konkurrenter eller på produkter som används som kompensation, stigande verkliga och tillgängliga inkomster, samt en betydlig budget till en marknadsföring. I realiteten antas det att konsumenter är dåligt informerade angående priser, de väntar sig att ett högt pris är lika med en hög kvalitet. De som anser sig vara miljömedvetna är emellertid intresserade av att betala ytterligare för en produkt med bättre miljöprestanda, eller en vara som produceras av ett företag med gott miljöansende. Därför är det för den miljömedvetna ett rationellt val, men på samma gång ett ekonomiskt ofördelaktigt val. Peattie (1998) tillägger att

priskänslighet handlar om hur mycket priset styr vid ett inköp, till exempel om en konsument är beredd att betala ett högre pris för en vara som är miljömärkt. Det har visat sig att det skiljer sig i hur mycket de är beredda att betala i prispålägg för en miljömärkt vara. Den ekonomiska miljön för inköpsorganisationen återger en stor mängd med faktorer som är mångsidiga (Webster, 1972). En av de viktigaste faktorerna är priset, men även löneförhållanden, tillgång till pengar och kredit samt efterfrågan från kunder. Kotler (2003) pekar på att inköpare bör hålla ett extra vaket öga på bland annat nivån på produktion, investeringar, konsumentköp och ränta.

Sociala faktorer omfattar att beteendet vid köp klargörs i termer som behov av socialt anseende, godkännande och prestige (Peattie, 1998). Dessa kan skildras till så kallad skrytkonsumtion, där det gäller att imponera på andra och människor köper inte för sin egen skull. Det finns även de grupper som har genererat effekter mot detta, där resurser inte används på ett alltför frikostigt förfarande. Det stadium människan befinner sig i har effekt på dess handlingsmönster. Ett barn kan till exempel vara mer mottaglig för förändring och anpassning till ett mer miljövänligt samhälle än en vuxen (ibid.). Äldre personer har en viss benägenhet att vara emot förändringar. Vuxna människor med barn har en tendens att vara mer miljömedvetna än de utan barn (ibid.). Detta kan bero på att de tänker mer på nästkommande generation.

Kulturella faktorer, såsom normer och värderingar, påverkar människor på skilda sätt i olika delar av världen (Peattie, 1998). För vissa människor är valet att köpa miljövänligt en moralisk fråga, de känner att de kan påverka genom sitt val att köpa miljövänligt och minimera miljöskadorna. Den kulturella miljön i organisationen är ett resultat av delade uppfattningar, moraler, vanor, normer, traditioner, värderingar och erfarenheter bland medarbetarna och dess intressenter (Webster, 1972). Dessa aspekter påverkar hur strukturen och funktionen av organisationen arbetar och hur medarbetarna i organisationen mår och beter sig mot varandra. Enligt Kotler (2003) innehåller kulturella faktorer tre delar, vilka är organisationen, människors interaktionsmönster och individualitet. Organisationen är kännedom om att de har specifika inköpsobjekt, policys, procedurer, system och organisationsstrukturer. Det gäller för inköparen på organisationen att den är medveten om detta. Människors interaktionsmönster innebär hur personer påverkas av varandra. Ofta inkluderar inköpsorganisationer flera deltagare med olika intressen, auktoriteter, status, empati och övertalningsförmåga. Individualitet innehåller hur inköparens personliga motivation, uppfattningar och preferenser är. Dessa påverkas av till exempel inköparens ålder, inkomst, utbildning, jobbsituation, personlighet, attityder inför risker och kultur.

En psykologisk faktor kan till exempel vara kontroll över vad som inköps, där det gäller att ta kontroll över vad som handlas in (Peattie, 1998). Kontrollen kan inrikta sina krafter till att vara för eller emot miljön. Människors olika uppfattningar och värderingar påverkar deras inköpsbeslut. Information som har betydelse till de val som görs av inköparna filtreras genom deras sinnen och uppfattningar. Varje individ gör sina egna uppfattningar och slutsatser. Motivation kan leda till ändrade inköpsvanor (ibid.). När en inköpare blir medveten om att det inköp de gjort leder till negativa konsekvenser kan det resultera till ett miljövänligt agerande i framtiden. Det finns människor som är beredda att ändra sina inköpsvanor för en mer miljövänligare livsstil, men detta varierar från människa till människa (ibid.). Vissa saker som en inköpare kan tänka på är att själv ta sitt ansvar, handla lokalt och inte överkonsumera.

Intressenter som en inköpsorganisation kan möta är leverantörer, kunder, staten, fackorganisationer, andra företag och sociala grupper (Webster, 1972). Företag som är potentiella leverantörer till den köpande organisationen är självklart en av de viktigaste intressenterna. Kunder som organisationer redan har idag är viktiga, i regel finns organisationer till för att ge service till andra. Staten påverkar inköpsorganisationen på flera olika sätt genom lagar och förordningar, tillgången till pengar och krediter, satsningar inom forskning och utveckling, landets mål och prioriteringar samt är en viktig kund för många leverantörer. Politiska miljöer handlar om statens agerande och deras relationer till andra länders regeringar på olika nivåer samt agerandet hos olika politiska partier (ibid.). Den legala miljön bestäms av staten och inom det rättsliga väsendet bestäms vilka restriktioner som gäller vid handel inom och mellan länder. Det kan även gälla att skydda sin inhemska marknad mot konkurrens. Fackorganisationer påverkar inköpsorganisationers miljö genom deras relationer till både köpare och säljare. Andra företag på marknaden, som inte är kunder till den köpande organisationen, kan indirekt påverka köp, genom till exempel att de kan styra priset på marknaden.

3.1.5 Effektiva inköpsbeslut

För att bestämma om ett inköp är effektivt gäller det att först avgränsa för en mätning det som skall bedömas (Gadde, 1998). Om det inte görs en gränsdragning är det mycket svårt att säga något angående effektiviteten. Det finns en klassisk bild av hur ett effektivt inköp går till. Som en första åtgärd tas ett behov som ska tillgodoses fram, för att därefter ta reda på hur många leverantörer som kan leva upp till detta behov. Leverantörerna i sin tur lämnar in en offert som organisationen sedan granskar och jämför med de andras. Därefter väljer organisationen ut den leverantör som de tycker bäst motsvara deras behov, vilket ofta är lika med det billigaste. En betydelsefull grundidé är att oberoende skapar effektivitet, det vill säga organisationen är fri att välja vilken leverantör som passar dem bäst vid just det tillfället. Det utmärkande för att ett professionellt inköpsarbete ska fungera, är att det bör vara inställt på att fortlöpande förbättra sina förbindelser mellan den egna organisationen och leverantörerna (ibid.). För en sådan ansträngning finns egentligen ingen slutgiltig gräns, det kommer alltid att kunna gå att förbättra den egna effektiviteten genom att aktivt samarbeta med leverantörerna.

Det finns vissa negativa följder av inköp som organisationer kan försöka att undvika för att uppnå ett effektivare inköpsbeslut (ibid.). Att undvika mellanhänder är en av dessa och det gäller att köpa så nära källan som möjligt, det vill säga av tillverkaren, vilket oftast blir billigare (ibid.). En andra negativ följd som organisationen bör ha i åtanke är att inte ha för nära kontakt med en leverantör eftersom organisationen inte vill vara knuten till en leverantör. Det gäller att kunna byta leverantör snabbt om det skulle vara aktuellt, det eftersträvansvärda är att vara oberoende. Beroende anses vara lika med högre kostnader. En tredje följd är att det uppfattas att leverantörer är tämligen lätta att ersätta. Misslyckas eller försummar en leverantör sig ersätts den genast. Skulle en leverantör sköta sig, blir den ändå inte belönad. När en kontraktstid går ut blir det nya upphandlingar där offert ska lämnas in och då kan inte leverantören ta ut ett högre pris, eftersom då finns det en risk att organisationen väljer en billigare konkurrent.

En fjärde negativ följd för att uppnå ett effektivare inköp återfinns hos leverantören (ibid.). För att de ska vara konkurrenskraftiga gentemot andra leverantörer gäller det för dem att de minskar på sina kostnader och gör vissa rationaliseringar. Detta kan i sin tur leda till att

köparens interna kostnader ökar. En femte följd är problemet av vad som är rimligt för säljaren att ta ut i vinst, en så kallad fördelningsproblematik. Summan av det hela blir att det inte finns någon ork kvar till att lösa och förbättra upphandlingsprocessen. En sjätte och slutlig följd är att i och med att det lämnas in offerter från flera leverantörer och det bara väljs ut en i slutändan, är att det blir höga transaktionskostnader. De leverantörer som inte blev valda har även de lagt ut kostnader på att framställa sin offert och för att det ska betala sig kommer nästa organisation att få stå för de kostnaderna.

3.1.6 Inköp av trä- och pappersprodukter

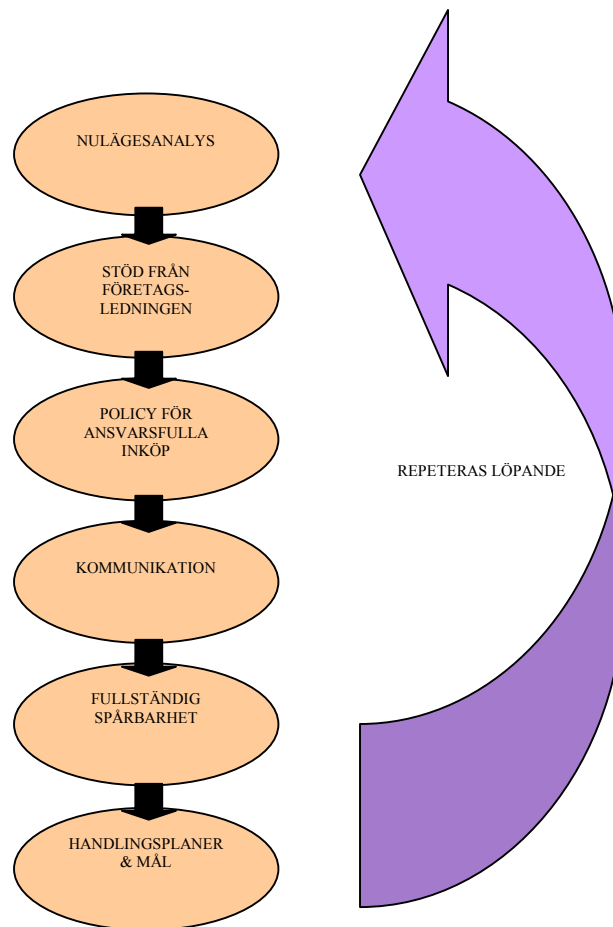
Det finns mer specifika modeller beroende på vilka produkter som köps in. En modell som Världsnaturfonden har tagit fram gäller för inköp av trä- och pappersprodukter och baseras på sex processteg (White & Sarshar, 2004). Organisationer tjänar på om de har något konstruerat system för dessa inköp. Slutmålet är att det endast köps in tillförlitligt certifierade trä- och pappersprodukter (se Figur 5). Dessa delar repeteras löpande så att ständiga förbättringar kan åstadkommas (ibid.):

- nulägesanalys
- stöd från företagsledningen
- policy för ansvarsfulla inköp
- kommunikation
- fullständig spårbarhet
- handlingsplaner och mål

Den första delen, att analysera nuläget, innehåller organisationens arbete och resultat vid införandet av ett ansvarsfullt inköp (White & Sarshar, 2004). Dessutom innehåller den intressenters förhoppningar på organisationen för trä- och pappersprodukters inköp. Denna nulägesanalys kan delas upp ytterligare i två delar, vilka är i en första nulägesanalys och i en återkommande nulägesanalys. Första nulägesanalysen urskiljer vad som behöver göras för att implementera dessa inköp. Summan av detta ska leda till övergripande mål, policys och processer för arbetets gång. Den återkommande nulägesanalysen bör göras en gång per år för att klargöra hur det har gått med arbetet med att införa ett ansvarsfullt inköp.

Stöd från företagsledningen är ett måste när det gäller att förverkliga de ansvarsfulla inköpen av trä- och pappersprodukter och då organisationen måste förändra sina policys, värderingar och målsättningar (ibid.). Eftersom det löpande arbetet utförs på en lägre nivå är det väsentligt att modellen har stöd från dess chefer, de så kallade mellancheferna.

Policy för ansvarsfulla inköp bör utarbetas tidigt eftersom det är den som visar ramen för de ansvarsfulla inköpen (White & Sarshar, 2004). En policy kan förväntas omfatta vissa mål som är SMARTa, det vill säga Specifika, Mätbara, Avklarbara, Realistiska och Tidsbundna. Policyn ställer vissa krav på produkterna och omfattningen fastställs tydligt om den ska gälla för hela eller delar av organisationen. Med fördel kan omfattningen öka med tiden.



Figur 5. System för inköp av tillförlitligt certifierade trä- och pappersprodukter (Fritt tolkat från White & Sarshar, 2004).

Den fjärde delen handlar om kommunikation (ibid.). Det innebär att organisationen informerar sin personal, kollegor, leverantörer samt övriga intressenter om den nya policyn och sitt arbete. Fullständig spårbarhet erhålls när information finns på träråvarans ursprung, vilket träslag de produkter som har köpts in, samt volymen eller värdet på dessa produkter. En förutsättning för att förbättra skogsbruket är att ställa krav på marknaden, vilket görs genom att ha fullständig spårbarhet.

Den sista delen i denna modell är handlingsplaner och mål, vilket bör inrättas på två nivåer (ibid.). Första nivån är för företagets leverantörer och det gäller för dem att uppfylla de krav som organisationen nu ställer i sin inköspolicy. Den andra nivån är intern. Det gäller att följa upp de mål som är satta samt att ställa nya för nästkommande period. Hur dessa mål ska uppnås formuleras sedan i handlingsplaner. På detta sätt kommer organisationen lätt fram till vilka handlingsmönster som är önskade och oönskade.

3.2 Offentlig upphandling

Bestämmelser angående offentlig upphandling har funnits sedan i början av 1800-talet i vissa statliga sektorer (Dahlgren & Häller, 1994). Därför är inte syftet med samordningen av lagarna i Europa att införa nya förordningar, utan att garantera fri rörlighet för varor och tjänster på den offentliga marknaden inom hela EU/EES området (Norberg et al, 1999). I Sverige regleras offentlig upphandling till största delen av Lagen för offentlig upphandling, LOU (www, Konkurrensverket, 1, 2006). Utöver detta regleras även offentlig upphandling av Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU) samt Konkurrenslagen. Lagarna ska stimulera till ökad konkurrens och till att leverantörer får lika konkurrensvillkor.

I LOU anges upphandling som köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader eller tjänster (Norberg et al, 1999). Även byten går under begreppet upphandling. En upphandling görs av en upphandlande enhet och dit räknas i första hand stat, kommuner, landsting, kyrkan och andra myndigheter. Till upphandlande enheter räknas även verksamheter inom försörjningssektorerna, det vill säga vatten- energi- transport- och telekommunikationsområdena (Falk et al, 2004).

Tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen är Nämnden för offentlig upphandling, NOU, som är en statlig myndighet och består av ett kansli och en nämnd (www, NOU, 1, 2006). Till NOU:s uppgifter hör att övervaka att LOU efterlevs, verka för en effektiv offentlig upphandling, sprida information, ge råd om hur upphandlingsbestämmelserna ska tolkas och följa utvecklingen på upphandlingsområdet.

Vid all offentlig upphandling ska vissa grundläggande gemenskapsrättsliga principer följas (www, NOU, 1, 2006). Hit hör principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

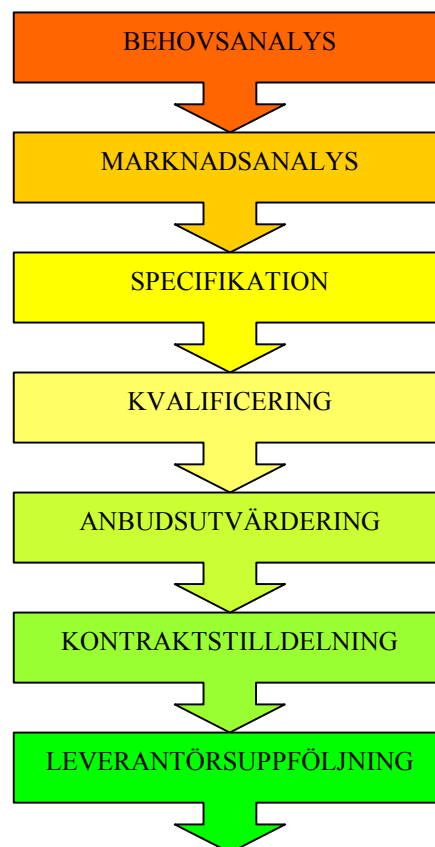
- Icke-diskriminering innebär att varken leverantörer eller produkter och tjänster ska särbehandlas främst på grund av nationalitet.
- Med likabehandling menas att alla leverantörer ska behandlas lika och ges samma förutsättningar.
- Transparens innebär att upphandlingsprocessen ska karakteriseras av förutsebarhet och öppenhet, det vill säga att förfrågningsunderlaget ska vara klart och tydligt och innehålla alla krav på det som ska upphandlas.
- Proportionalitet innebär att inga andra eller högre krav ska ställas än vad som krävs för att syftet med kravet ska uppnås.
- Med ömsesidigt erkännande menas att bland annat certifikat och betyg som utställts av behöriga myndigheter i något medlemsland ska accepteras i de övriga medlemsländerna.

3.2.1 Upphandlingsprocessen

Upphandlingsprocessen kan delas upp i sju faser (Falk et al, 2004): behovsanalys, marknadsanalys, specifikation, kvalificering, anbudsutvärdering, kontraktstilldelning och leverantörsuppföljning (se Figur 6).

Under den första fasen, behovsanalys, bestäms det vad som ska upphandlas och ska i första hand fastställa ett aktuellt behov (ibid.). Nästa fas, marknadsanalys, är många gånger nära sammankopplad med behovsanalysen och bör genomföras tillsammans med denna. Marknadsanalysen syftar till att ge upphandlande enheter en bild av de produkter och tjänster som finns på marknaden. I många fall är den även nödvändig för att bedöma förutsättningarna att köpa in passande produkter i förhållande till den behovsanalys som gjorts tidigare. Ett förfrågningsunderlag upprättas som ska vara tydligt och klart formulerat så att alla leverantörer uppfattar det på samma sätt.

Den tredje fasen, specifikation, är en beskrivning av det som ska upphandlas (Falk et al, 2004). Där kan rent fysiska egenskaper tas upp, till exempel att en produkt ska vara tillverkad av ett visst material. Viktigt är dock att specificeringen inte blir så snäv att den hindrar rättvis konkurrens mellan leverantörer. Med kvalificering (leverantörsbedömning), den fjärde fasen, kontrolleras och bestäms om en leverantör har förmågan att fullfölja ett visst upphandlingskontrakt. Bedömningen kan endast göras efter leverantörernas ekonomiska och tekniska meriter.



Figur 6. Modell för de olika faserna i offentlig upphandling (Falk et al, 2004, 43).

Anbudsutvärderingen, den femte fasen, är inom offentlig upphandling en kraftigt formaliserad process (ibid.). Leverantörerna ska genom förfrågningsunderlaget känna till på vilket sätt anbudet kommer att utvärderas redan innan anbudsutvärderingen. En upphandlande enhet har två utvärderingsgrunder att följa och ska välja antingen det anbud med lägsta anbudspriset eller det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn

till utvärderingskriterierna. Dessa kriterier kan enligt LOU vara pris, leveranstid, driftskostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd och miljöpåverkan (www, Notisum, 1, 2006). Ett tillåtet kriterium ska ha anknytning med föremålet för upphandlingen och vara icke-diskriminerande, proportionerligt, jämförbart och relevant (Falk et al, 2004).

Den sjätte fasen, kontraktstilldelning, är det så kallade tilldelningsbeslutet och ska delges till alla anbudsgivare samt alla leverantörer som ansökt om att få delta i upphandlingen (ibid.). Skälen till beslutet ska här uppges för att leverantörer som vill begära omprövning ska kunna granska grunderna för detta. Tio dagar efter att tilldelningsbeslutet har lämnats på ett regelrätt vis till samtliga leverantörer och ett kontrakt existerar, anses upphandlingen vara avslutad. Slutligen bör det ske en leverantörsuppföljning för att se till att leverantören följer kontraktsvillkoren i praktiken. Denna fas är inte inkluderad i regelsystemet för offentlig upphandling men är trots allt en mycket viktig del, speciellt om kontraktet löper över flera år.

3.2.2 Tröskelvärden

Tröskelvärden är stadgade belopp på upphandlingars värde och är av stor vikt eftersom de avgör vilket regelverk som ska praktiseras och om annonsering är tvunget eller ej (Norberg et al, 1999). Även vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas bestäms av tröskelvärdena. Beloppen bestäms i en förordning för två år i taget. Från och med 1 januari 2006 gäller följande tröskelvärden (www, NOU, 4, 2007);

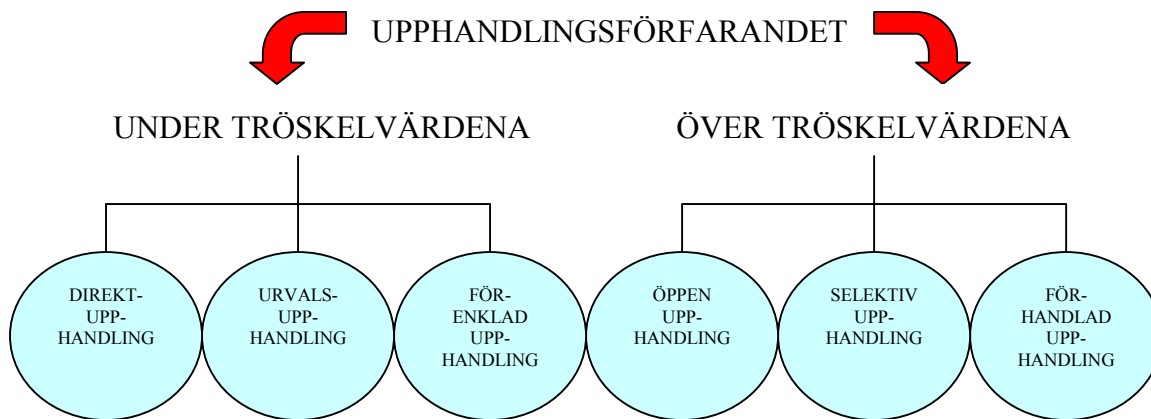
	SEK
Byggtreprenader	45 670 000
Varor och tjänster	
<i>Försörjningssektorerna</i>	3 653 000
<i>(utom telesektorn)</i>	
– telesektorn	5 480 000
<i>Statliga myndigheter</i>	1 253 000
Övriga upphandlande enheter	1 826 000
Förhandsannonsering	6 850 000

Upphandlingar som regleras av tröskelvärden behandlas av nationella bestämmelser och annonseringen kan ske på valfritt sätt, till exempel genom dagstidningar eller hos ett företag som specialiserat sig på upphandlingsinformation (Norberg et al, 1999). Den upphandlande enheten kan även bjuda in leverantörer direkt. Vid upphandlingar över tröskelvärdena grundar sig lagen framför allt på EG-direktiv. Annonsering är obligatoriskt och ska ske i tidskriften Tillägg till Europeiska unionens officiella tidning (EUT) samt EU:s databas Tenders Electronic Daily (TED).

Att dela upp en upphandling i mindre delar för att upphandlingens värde ska underskrida tröskelvärdet är inte tillåtet (Dahlgren & Häller, 1994). Emellertid om en kommun har utlokaliserat sin upphandling, till exempel i fall där en förskola gör sina egna inköp, ska inte det ses som ett försök att kringgå tröskelvärdena.

3.2.3 Upphandlingsförfarandet

Det finns sex olika upphandlingsförfaranden (Falk et al, 2004). Vilken av dessa som är aktuell för en specifik upphandling beror på om värdet på upphandlingen understiger eller överstiger tröskelvärdena. Under tröskelvärdena tillämpas direktupphandling, urvalsupphandling och förenklad upphandling. Över tröskelvärdena används däremot öppen, selektiv eller förhandlad upphandling (se Figur 7).



Figur 7. Olika upphandlingsförfaranden (egen illustration).

Direktupphandling innebär att beställningen sker direkt från en viss leverantör och får bara användas om värdet på upphandlingen är lågt eller om det finns speciella skäl, till exempel om det är mycket bråttom, på grund av orsaker som inte beror på den upphandlande enheten (Norberg et al, 1999). Däremot bör om möjligt en prisjämförelse göras. I LOU anges inga särskilda beloppsgränser för när direktupphandling får ske, bara att beloppet ska vara lågt (www, Notisum, 1, 2006). Det är endast tillåtet för den upphandlande enheten att tillämpa direktupphandling vid enstaka upphandlingar under ett år (Norberg et al, 1999).

Urvalsupphandling är ett förfarande i två steg (Falk et al, 2004). Den upphandlande enheten annonserar först i ett allmänt tillgängligt medium så att konkurrens uppnås och alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud. Därefter sker ett urval genom kvalificering av de leverantörer som lämnat in en ansökan och dessa bjuds in till anbudsgivning. Ansökningstiden ska vara minst tio dagar och räknas från den dag då annonsen publiceras.

Förenklad upphandling är den vanligaste upphandlingsformen där skriftliga anbud begärs in genom annonsering eller brev till flera leverantörer för att uppnå konkurrens (Norberg et al, 1999). En leverantör som inte bjudits in kan, innan anbudstiden gått ut, även begära ett förfrågningsunderlag och ska då behandlas på samma villkor som de inbjudna leverantörerna. Den upphandlande enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Enligt LOU ska tidsfristen för anbudstiden vara skälig.

Vid öppen upphandling är annonsering i EUT och TED obligatorisk, förfrågningsunderlag skickas ut till alla leverantörer som begär det och alla leverantörer får lämna anbud (Norberg et al, 1999). Upphandlingsenheten får inte förhandla med leverantörerna utan ”lagt bud

gäller”. Enligt LOU ska anbudstiden vara minst 52 dagar men kan kortas ner till 22 dagar om förhandsannonsering har skett (ibid.).

Selektiv upphandling sker i två steg (ibid.). Vid annonseringen ställs preciserade krav, intresserade leverantörer begär att få delta i anbudstävlingen och bifogar intyg på sin förmåga. Den upphandlande enheten väljer sedan ut minst fem av leverantörerna som uppföljer kraven (prekvalificering) och skickar sedan ut förfrågningsunderlag till dessa samtidigt. Bara anbud från dessa leverantörer kommer att prövas och förhandling får inte förekomma. Tidsfristen för att ansöka om att vara med i upphandlingen är 37 dagar och därefter 40 dagar för att lämna anbud. Anbudstiden får kortas till 26 dagar om förhandsannonsering skett.

Förhandlad upphandling sker liksom urvalsupphandling och selektiv upphandling i två steg (ibid.). En prekvalificering sker först och sedan bjuder den förhandlande enheten in minst tre leverantörer att lämna anbud. Förhandling får förekomma med en eller flera leverantörer. Samma tidsfrister som vid selektiv upphandling gäller. Inom försörjningssektorn är förhandlad upphandling tämligen vanligt men förekommer inte speciellt ofta utanför denna sektor.

4 Empirisk bakgrund

I detta kapitel redogör vi för den empiriska bakgrunden. Kapitlet inleds med en kommunpresentation för att ge läsaren en grundläggande förståelse om hur kommunerna i Sverige fungerar. Detta följs av ett avsnitt om lagstiftningen som påverkar offentlig upphandling. Därefter följer avsnitt om hjälpmedel för miljöanpassad miljömärkning och slutligen tas det upp om några miljömärkningar.

4.1 Kommunstruktur

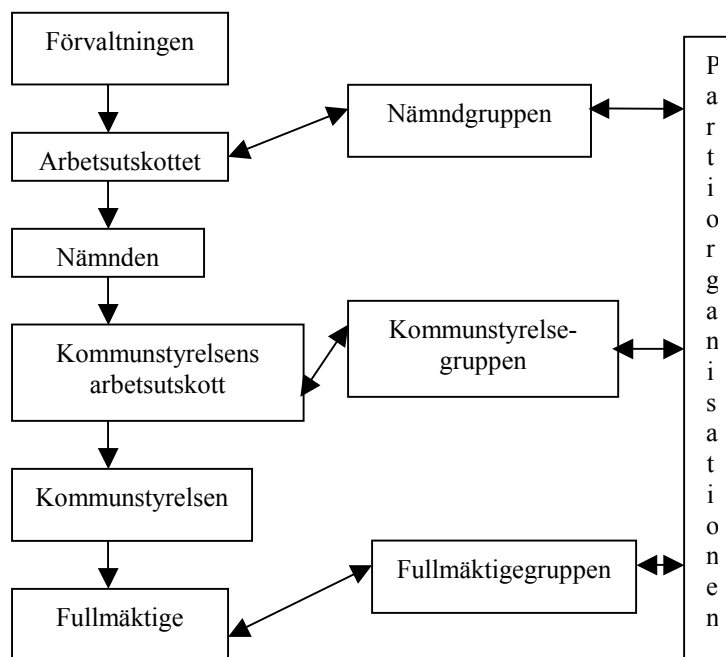
Sverige har gamla anor när det gäller den kommunala självstyrelsen (Häggroth & Peterson, 2002), vilket kan härledas till 1862 års kommunalförordningar. Denna har i princip kvarstått ända fram till 1950-talet, då antal kommuner minskades radikalt. Ett mål var att det inte skulle bo färre än 3 000 invånare i en kommun. Detta visade sig i sin tur inte vara tillräckligt, vilket har lett till ytterligare nedskärningar i antal kommuner. I Sverige finns det idag 290 kommuner varav den senaste kom år 2003, vilken var Knivsta kommun (www, Sverige.se, 1, 2007).

Ett sjuttioal kommunalförbund är uppdelade på ett tiotal områden (Häggroth & Peterson, 2002). Kommunalförbunden har hand om frågor som kan handla om räddningstjänst, vatten och avlopp, planering, utbildning på gymnasienivå, fastighetsförvaltning samt vård och behandling. Det är även möjligt att bilda ett kommunalt samverkansorgan i ett län för att få en regional utveckling i länet. Samverkansorganet bildas av ett kommunalförbund, där alla kommuner är medlemmar och där även landstinget kan vara medlem. Kommuners uppgifter är många och kan skiljas åt. Deras verksamheter kan vara allt från social omsorg, såsom hemtjänsten, till tekniska insatser, såsom kommunikationer.

I Kommunallagen (1991:900) regleras kommuner och landstings verksamheter (Häggroth & Peterson, 2002). Till exempel lagar och bestämmelser angående kommuners indelning, styrelse och övriga nämnder, dess befogenheter, organisation och fullmäktige. Lagen säger även att kommuner ska behandla alla sina kommuninvånare lika och inte missgynna någon. Enligt Kommunallagen får kommunen ha olika näringsverksamheter, men deras syfte får inte vara vinstdrivande. Deras näringsverksamheter ska erbjuda invånarna lämpliga offentliga anläggningar eller tjänster. Andra lagar som kommunerna styrs utav är socialtjänstlagen, skollagen och plan- och bygglagen (www, Sverige.se, 1, 2007).

Kommuner, tillsammans med landsting, har strävat efter att få en ökad decentralisering och ett ökat gemensamt arbete mellan olika verksamheter (Häggroth & Peterson, 2002). Detta har lett till att kommuner och landsting i stort sett har fria händer för att utarbeta sin nämndorganisation. Det enda som Kommunallagen kräver är att kommunfullmäktige tillsätter en kommunstyrelse och landstingsfullmäktige en landstingsstyrelse. Alla viktiga kommunala utslag skall avgöras av fullmäktige, men det finns tillfällen då styrelsen eller annan nämnd tar beslut i deras ställe (se Figur 8). Högsta beslutande organet i kommunen är kommunfullmäktige där folkvalda politiker sitter fyra år i taget (www, Sverige.se, 1, 2007).

Detta organ bestämmer kommunens budget och hur mycket kommuninvånarna ska betala i skatt. De tar även beslut angående vilka nämnder som ska finnas i kommunen och väljer ledamöter och ersättare till kommunstyrelsen och nämnderna samt väljer revisorer som granskar kommunens verksamhet. Kommunstyrelsen är det förvaltningsorgan som är ledande och ska ha uppsikt över övriga nämnders sysselsättning (Häggroth & Peterson, 2002), samt ha ansvar för kommunens ekonomi (www, Sverige.se, 1, 2007). Vid ett fullmäktigemöte, som i regel är en gång i månaden, får ett ärende endast tas upp om mer än hälften av ledamöterna är närvarande (Häggroth & Peterson, 2002). Antal ledamöter får kommunfullmäktige själva bestämma. Det finns några bestämmelser angående antalet, som till exempel att det ska vara ett udda antal och det finns ett minimiantal som baseras efter hur många kommuninvånare det finns i kommunen.



Figur 8. *Beslutsprocessen i en kommun* (Häggroth & Peterson, 2002, 68).

De kommunala nämnderna har en central roll i kommunernas verksamhet (Häggroth & Peterson, 2002). Det är dit som kommuninvånarna vänder sig i första hand. Till deras uppgifter räknas bland annat att sköta den löpande förvaltningen, förbereda ärenden som avgörs av fullmäktige samt genomföra fullmäktiges beslut. I vissa fall gäller det också för nämnder att fatta beslut, då kan inte fullmäktige ingripa eftersom det är om specialreglerad verksamhet. Mandattiderna för nämnderna är fria med undantag för när det gäller styrelsen. I nämnderna är det tjänstemän och inte politiker som utför det dagliga arbetet (www, Sverige.se, 1, 2007). Åtagandena kan vara att planera äldreomsorgen, granska och ge byggnadslov eller att tilldela ekonomiskt bistånd. Som exempel på vilka nämnder som kan nämnas är miljönämnden, socialnämnden och kulturnämnden. Det ser olika ut i landet på grund av att kommunerna själva avgör vilka nämnder de vill ha. Den kommunala förvaltningen är i huvudsak planerad efter förvaltningsområden, vilket i praktiken innebär att de flesta nämnder har ett eget förvaltningskontor (Häggroth & Peterson, 2002).

4.2 Lagar och handlingsprogram som styr offentlig upphandling

I svensk lagstiftning är det främst tre lagar som gäller för offentlig upphandling (www, Konkurrensverket, 1, 2006). Dessa lagar är Lagen för offentlig upphandling, LOU, Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU samt Konkurrenslagen. Dessutom har Sverige förbundit sig att följa EU:s lagar och förordningar, däribland att leva upp till Agenda 21.

4.2.1 Lagen om Offentlig Upphandling (1992:1528)

Lagen om offentlig upphandling, LOU, är det centrala regelverket för offentlig upphandling i Sverige och trädde i kraft den 1 januari 1994 som en följd av EES-avtalet (Falk et al, 2004). LOU bygger huvudsakligen på EG-direktiv och är en så kallad förfarandelag, vilket innebär att tillvägagångssättet ska se ut på samma sätt inom hela EU/EES-området (Norberg et al, 1999). Syftet med lagen är att ge alla företag som vill delta i en upphandling lika förutsättningar och att upphandlingen ska ske på ett affärsmässigt sätt (Nilsson et al, 2005). En ny version av LOU beräknas komma till början av 2008 (www, NOU, 6, 2007).

LOU omfattar sju kapitel (Falk et al, 2004), varav kapitel ett till fem har implementerats från EG-direktiv. Första kapitlet innehåller allmänna regler som avser all upphandling. Andra till femte kapitlet behandlar speciella regler som gäller för olika upphandlingsområden, vilka är varor (2 kap), byggtreprenad (3 kap), försörjningssektorer (4 kap) samt tjänster (5 kap). För att upphandlingar ska innefattas av kapitel ett till fem ska de överstiga tröskelvärdena. Vid upphandling som understiger tröskelvärdena i kapitel två till fem används istället kapitel sex. Det sjunde kapitlet innehåller regler om överprövning och skadestånd vid en felaktig tillämpning av lagen. Till LOU hör även en bilaga över vilka typer av tjänster som innefattas.

I fall där en leverantör anser sig ha blivit felaktigt behandlad vid en upphandling ska en ansökan om överprövning göras hos länsrätten (ibid.). Ansökan kan göras fram till dess att ett upphandlingskontrakt finns. Länsrätten kan sedan besluta att upphandlingen ska göras om eller att den inte får avslutas innan rättelse gjorts. Domen och beslutet i länsrätten kan överklagas till kammarrätten. Vid avslutad upphandling kan en leverantör som tycker sig lidit skada föra talan om skadestånd mot den upphandlande enheten hos tingsrätten. Tingsrättens dom kan överklagas till hovrätt.

4.2.2 Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (1994:615)

Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU, kan användas om kommuner, landsting eller statliga myndigheter beter sig olämpligt vid själva upphandlingen (www, Notisum, 2, 2006). Till exempel om upphandlaren ger sådana förutsättningar för anbudstävlingen, eller bedömer leverantörerna på sådana grunder, att det begränsar leverantörernas möjligheter att konkurrera på lika villkor. Marknadsdomstolen kan efter ansökan från Konkurrensverket förbjuda en upphandlande enhet att tillämpa ett visst upphandlingsbeteende.

En skillnad mellan LOU och LIU är att Marknadsdomstolen enligt LIU enbart kan besluta om framtida förbud (www, Konkurrensverket, 2, 2006). De kan inte stoppa en pågående upphandling. Länsrätten däremot kan, enligt reglerna i LOU, besluta att en upphandling som är pågående ska avbrytas och göras om eller rättas till. Om en leverantör skulle känna sig orättvist behandlad under en pågående upphandling ska den inte vända sig till Konkurrensverket, som tillämpar LIU, utan till länsrätten enligt reglerna i LOU.

4.2.3 Konkurrenslagen (1993:20)

Syftet med Konkurrenslagen är att ta bort och motverka hinder för en effektiv konkurrens (Nilsson et al, 2005). Konkurrenslagen gäller endast företag, men kan tillämpas vid offentlig upphandling om den upphandlande enhetens agerande kan kopplas till dess roll som företag. Lagen innehåller två förbud som gäller offentlig upphandling, ett mot samarbete mellan företag och ett mot missbruk av dominerande ställning. Konkurrensverket är den myndighet som ska se till att konkurrensreglerna följs.

4.2.4 Agenda 21 och EU

Under FN:s konferens i Rio de Janeiro i juni 1992 antogs handlingsprogrammet Agenda 21 (www, Regeringskansliet, 2, 2006). Vid konferensen medverkade såväl regeringsföreträdare som representanter från kommuner, näringsliv och frivilligorganisationer, vilket var något nytt (www, Regeringskansliet, 3, 2006). Mötet utmärkte sig också genom det breda ämnesområdet och sammankopplingen av miljö- och utvecklingsfrågor. Agendan ger mål och riktlinjer för att uppnå en hållbar utveckling genom att utrota fattigdom och undanröja hoten mot miljön och dess naturresurser (www, Regeringskansliet, 2, 2006). Riktlinjerna har formen av rekommendationer och är således inte juridiskt bindande, men handlingsprogrammet är starkt politiskt och moraliskt förpliktande för de stater som genom sitt deltagande i Rio står bakom Agenda 21. De omställningar länderna nått fram till kräver att så många människor som tänkbart möjligt deltar (www, Etiska Institutet, 1, 2006). Därför har den lokala nivån fått en synnerlig roll i Agenda 21-arbetet. Varje lokalsamhälle fick till uppgift att utforma en lokal handlingsplan, som utgår från de speciella problem och förutsättningar som finns i det egna närområdet. Målet för handlingsplanen är hållbar utveckling där det är viktigt att olika grupper får komma till tals. Kommunerna i Sverige har en nyckelroll i sammanhanget, både samordnare och drivande i det lokala arbetet. Agenda 21 utgör en kraftfull uppmaning till handling (www, Regeringskansliet, 2, 2006). Agendan innehåller sammanlagt 40 kapitel som är uppdelat i fyra olika avsnitt:

- sociala och ekonomiska dimensioner,
- bevara och förvalta resurser,
- stärka viktiga samhällsgrupper, samt
- medel för genomförande.

Dessa omfattar i sin tur ett eller flera programområden. Agenda 21 anger de mål som bör uppnås, vilka åtgärder som är nödvändiga samt ger anvisningar för genomförandet.

Vid konferensen i Rio de Janeiro antogs tre grundläggande dokument (www, Regeringskansliet, 3, 2006), vilka var Riodeklarationen om miljö och utveckling, Handlingsprogrammet Agenda 21 och Skogsprinciperna. Två internationella miljökonventioner, konventionen om klimatförändringar och konventionen om biologisk

mångfald, skrevs också under av företrädare för mer än 150 länder och dåvarande EG. Vid den femårsuppföljning av Riokonferensen som ägde rum 1997 i FN:s generalförsamlings regi lyckades länderna inte uppnå enighet kring en sammanfattande politisk deklaration. Dock togs viktiga beslut om hur det fortsatta genomförandet av Agenda 21 skulle utformas. Det beslutades bland annat att världens länder skulle förbereda nationella strategier för hållbar utveckling. Vid världstoppmötet i Johannesburg 2002 åtog sig länderna att till 2005 implementera sina nationella strategier. År 2002 lämnade regeringen i Sverige sin första nationella strategi för hållbar utveckling till riksdagen. I april 2004 lämnades en reviderad version.

4.3 Hjälpmedel för miljöanpassad upphandling hos kommuner

Det finns olika verktyg som inköpare och upphandlare kan använda sig av för att lättare kunna ta hänsyn till miljön. Vilket verktyg som väljs är beroende på vilken kunskap som upphandlaren har och hur inköpsituationen ser ut. I detta kapitel tas några konkreta hjälpmedel upp för en miljöanpassad upphandling hos kommuner.

4.3.1 Västernorrlandspärmen

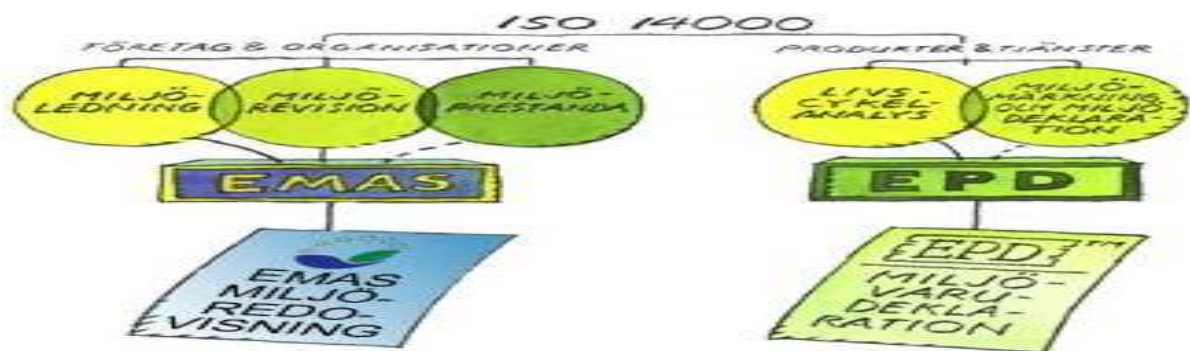
Västernorrlandspärmen började användas år 1994 (www, EKV, 3, 2007). Den var från början ett givet hjälpmedel för främst kommunernas inköpare när miljökrav skulle formuleras i samband med inköp (www, Västra Götalandsregionen, 1, 2007). Västernorrlandspärmen kom ut och uppdaterades två gånger per år med fler och fler produktgrupper (pers. med., Ranebo, 2006). Landstingens inköpare hade ett motsvarande system som togs fram av Landstingsförbundet (www, Västra Götalandsregionen, 1, 2007). En samordning var önskvärd så att leverantörerna mötte samma miljökrav från olika inköpare. Detta ledde till att ett nytt verktyg skapades, det så kallade EKV-verktyget. EKV står för Ekologiskt hållbar upphandling. Den utgår främst från Västernorrlandspärmen och Landstingsförbundets hjälpmedel, men också motsvarande hjälpmedel som tagits fram i Norge och Danmark har nyttjats.

4.3.2 Miljöstyrningsrådet

AB Svenska Miljöstyrningsrådet bildades 1995 och ägs gemensamt av staten, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Föreningen Svenskt Näringsliv (www, Regeringskansliet, 6, 2007). Företagets generella uppdrag är att stötta industri, näringsliv och offentlig förvaltning i utvecklingen av miljöarbetet på ett metodiskt och kostnadseffektivt vis (www, Miljöstyrningsrådet, 2, 2007). De ska även ge dem som öppet redogör för resultatet av sitt miljöarbete ett formellt erkännande nationellt och internationellt.

Miljöstyrningsrådet handhar och vidareutvecklar tre frivilliga system inom miljöområdet, vilka är EMAS (Eco Management and Audit Scheme), EPD (Environmental Product Declaration) och EKV-verktyget (www, Regeringskansliet, 6, 2007). Två av verktygen, EMAS och EPD, som handlar om miljöledning och miljövarudeklarationer, grundar sig på internationella standarder i den så kallade ISO 14000-serien och erbjuder kvalitetssäkrad information om företags och organisationers samt produkters och tjänsters miljöprestanda (se

Figur 9). Det tredje verktyget, EKU, är en databas med förslag till miljökriterier som kan användas vid upphandling av varor och tjänster som hjälp till arbetet med hållbar upphandling.



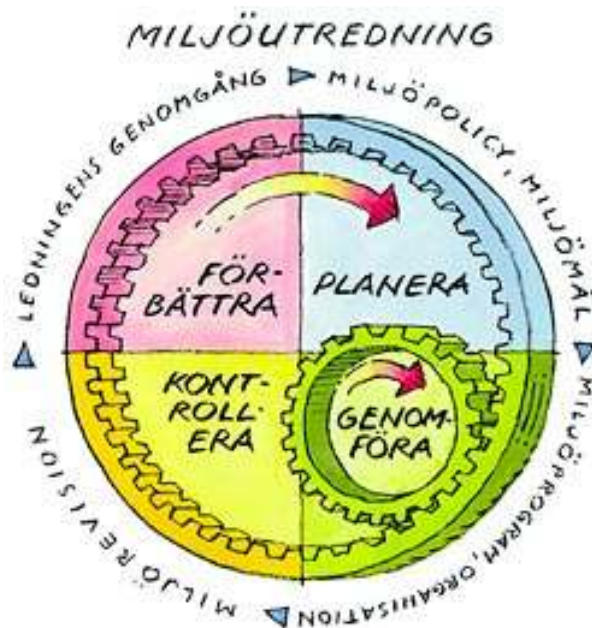
Figur 9. Två av Miljöstyrningsrådets verktyg – EMAS och EPD (www, Miljöstyrningsrådet, 1, 2007).

Verksamheten bekostas via registrerings- och årsavgifter från de organisationer som ansluter sig till EMAS- och EPD-systemen (www, Regeringskansliet, 6, 2007). Förutom detta får företaget vissa inkomster från projektverksamhet inom verksamhetsområdena. Verksamheten avser inte att ge ägarna vinst. Målet är att arbetet kring EMAS och EPD ska ge ett tillräckligt överskott för att ge möjlighet till utökade och förbättrade informationstjänster. För EKV-verktyget är ett av målen att steg för steg hjälpa upphandlarna att ställa sådana krav så att den tid och de resurser som satsas, utöver att ge ett bra avtal, även medför största möjliga miljöhänsyn.

Eco Management and Audit Scheme, EMAS

Genom att följa ett miljöledningssystem kan ett företag eller en organisation förbättra sitt miljöarbete (Falk et al, 2004). Miljöledningssystem riktar sig till alla organisationer oavsett storlek och verksamhetsinriktning och bör utgå från de egna aktiviteterna och se till att dessa anpassas till kraven i ISO 14001, den internationella standarden, och EMAS, EU:s miljöstyrnings- och miljörevisionsförordning. Den internationella standarden för miljöledningssystem, ISO 14001, följer ett återkommande mönster för att ge struktur åt miljöarbetet. Fyra steg återkommer, att planera, att genomföra, att kontrollera och att förbättra. Dessa steg återfinns i den så kallade PDCA-cykeln som miljösystem generellt syftar till att följa (se Figur 10).

År 1995 trädde EU:s gemensamma ”standard” för miljökvalitetssäkring, EMAS (Eco Management and Audit Scheme), i kraft (Karlström, 2006). EMAS baseras på ISO 14001-standardens men är i strikt mening inte en standard, utan en förordning. Denna förordning riktade sig till en början i första hand till företag inom tillverkningsindustrin samt avfalls och energisektorn, men har efter en revidering år 2001 utvidgats till tillämpning även inom jord- och skogsbruk, bygg och anläggningar, handel, transporter, tjänstesektorn samt offentlig förvaltning. Revideringen innebär också ökad integration med ISO 14000 och att logotypen nu får användas i marknadsföring.



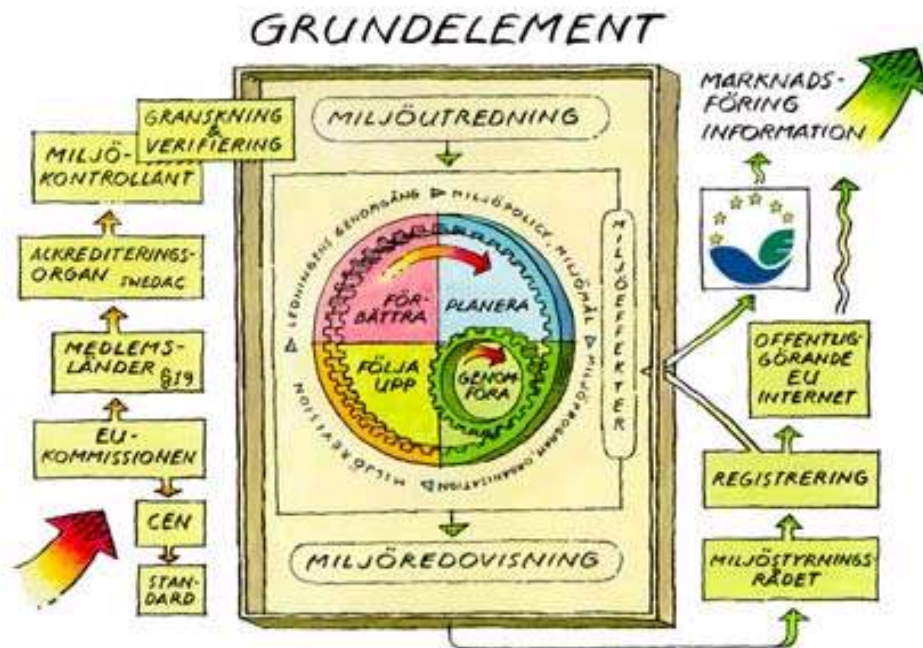
Figur 10. PDCA-cykeln (Falk et al, 2004, 121).

EMAS beskriver, liksom ISO 14001, hur organisationer successivt bedriver ett förebyggande miljöledningsarbete enligt PDCA-cykeln i vilket ingår att planera, genomföra, följa upp och ständigt förbättra en organisations miljöprestanda (www, Regeringskansliet, 6, 2007). Att ett företag är EMAS-certifierat är därför inget bevis på att dess verksamhet är miljöanpassad, men företaget har däremot förbundit sig att verka för en kontinuerlig förbättring av miljön (Rosell, 2006). Det finns heller inget krav på att ett EMAS-certifierat företag enbart ska arbeta med EMAS-certifierade underleverantörer. Emellertid förbinder det sig att kräva att underleverantörerna har ett aktivt miljöarbete.

För att bli certifierad enligt EMAS måste ett företag eller anläggning inrätta ett miljöstyrningssystem med olika kärnelement (www, EMAS, 1, 2007). Detta gäller följande moment (se Figur 11):

- att genomföra en miljöutredning, vilken är en inledande, heltäckande analys av de miljöförhållanden, den miljöpåverkan och det miljöarbete som är förknippat med verksamheten,
- att anta en miljöpolicy, vilken anger företagets övergripande mål och handlingsprinciper i fråga om miljön, vilka skall inbegripa och stämma överens med alla tillämpliga krav i miljölagstiftningen,
- att genomföra en utvärdering av alla betydande miljöeffekter,
- att ange miljö mål, vilka beskriver de konkreta mål som företaget åtar sig att uppnå med sitt miljöarbete,
- att upprätta ett miljöprogram, vilket utgör en beskrivning av företagets insatser för att säkerställa ett ökat skydd för miljön, inklusive en beskrivning av de åtgärder som skall vidtagas eller planeras och i tillämpliga fall tidpunkten när dessa åtgärder senast skall genomföras,
- att etablera en organisation, vilket utgör den del av det övergripande miljöstyrningssystemet som omfattar organisationsplan, ansvarsfördelning, rutiner, arbetsmetoder och resurser för att fastställa och förverkliga miljöpolicyen,

- att genomföra miljörevisioner, vilka innefattar en systematisk, dokumenterad och objektiv utvärdering av den organisation och de rutiner och arbetsmetoder som upprättats för att skydda miljön,
- att engagera ledningen vid genomgång av resultaten av miljöstyrningssystemet, samt
- att skriva och offentliggöra en årlig miljöredovisning som bland annat skall informera om företagets miljöpolicy, mål för ständig förbättring, miljöprogram, miljöstyrningssystemet samt resultatet av miljöarbetet.



Figur 11. Illustration över EMAS-förordningen (www, EMAS, 1, 2007).

EU-kommissionen är ytterst ansvarig för EMAS men har till sin hjälp en särskild expertgrupp med representanter i varje medlemsland, artikel 14-kommittén (www, EMAS, 1, 2007). För att EMAS ska fungera måste det etableras ett registreringsorgan och ett ackrediteringsorgan i varje EU-land. Även strukturer för att stödja införandet av EMAS i små och medelstora företag behövs. Implementering av miljöstyrningssystem hos små och medelstora företag sker med hjälp av NUTEK i Sverige. Registreringsorganet är AB Svenska Miljöstyrningsrådet och ackrediteringsorganet är SWEDAC.

Övriga funktioner som ska skötas inom ramen för EMAS verkställs av miljörevisorer och ackrediterade miljökontrollanter (ibid.). I enlighet med författningen utförs de interna miljörevisionerna av miljörevisorerna. Dessa revisorer behöver inte vara ackrediterade och kan vara utomstående konsulter eller vara anställda inom företaget. För att ett företags EMAS-arbete ska bli godkänt behövs däremot att det granskas av en ackrediterad miljökontrollant. Denne kontrollant ska vara ackrediterad av SWEDAC och helt neutral. I figuren ovan (se Figur 11) skildras hur de olika komponenterna är sammankopplade. Därtill visar den även var i EMAS-processen olika centrala organ och aktörer förekommer.

Miljövarudeklaration - Environmental Product Declaration, EPD

EPD-systemet (Environmental Product Declaration) är ett system för certifierade miljövarudeklarationer (www, Miljöstyrningsrådet, 1, 2007). Miljöstyrningsrådet har till uppgift att sköta detta system genom att registrera miljövarudeklarationer och informera om miljövarudeklarerade varor, produkter och tjänster. De informerar även om väsentliga skillnader i jämförelse med miljömärkningar. Vidare ska miljöstyrningsrådet se till att synpunkter från allmänheten tas tillvara vid utformandet och nyttjandet av certifierade miljövarudeklarationer samt att systemet blir mer inarbetat internationellt.

Ändamålet med certifierade miljövarudeklarationer är att ge lättillgänglig, kvalitetssäkrad och jämförbar information om produkters och tjänsters miljöpåverkan med utgångspunkt i livscykelanalyser (ibid.). Inköpare inom näringsliv och förvaltning ska kunna använda dem vid upphandling och inköp samt att de ska kunna användas som informationskälla för leverantörer. Konsumenter kan även komma i kontakt med certifierade miljövarudeklarationer vid inköp av bland annat kapitalvaror.

Miljövarudeklarationen visar var i produktens livscykel - från råvaruframställning till avfallshantering - miljöpåverkan äger rum och gör det möjligt att utföra de rätta åtgärderna för att effekterna i miljön ska bli minsta möjliga (www, EPD, 1, 2007). Framställningen av mer miljövänliga produkter underlättas dessutom om det finns kännedom om den nuvarande produktens inverkan på miljön. Att som företag ha certifierade miljövarudeklarationer på sina produkter är ett bevis på att man tänker på miljön. Det ger dessutom konkurrensfördelar att kunna visa att ens produkt har mindre miljöpåverkan än konkurrenternas.

Inom upphandlingssektorn är miljövarudeklarationer det system som är mest praktiskt att använda (Falk et al, 2004). Detta klargjorde staten i samband med instiftandet av EPD-systemet genom detta uttalande (ibid. 137):

”Certifierade miljövarudeklarationer avses primärt kunna användas av professionella inköpare inom näringsliv och förvaltning som informationsunderlag i samband med krav på en saklig och jämförbar miljöinformation vid upphandling och inköp av varor, produkter eller tjänster och som hjälper dem att göra rättvisa bedömningar av de produkter och tjänster som leverantörer, distributörer och entreprenörer tillhandahåller.”

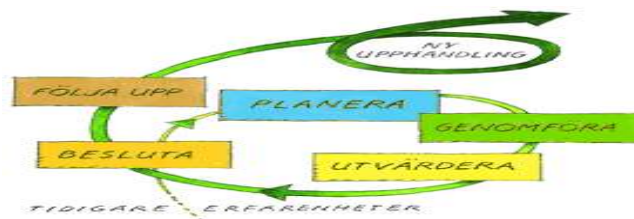
Genom detta uttalande framgår det tydligt att system för miljövarudeklarationer till viss del utarbetats med fokus på information som anses viktig ur upphandlings- och inköpsperspektiv (Falk et al, 2004). Därför innehåller miljövarudeklarationer information rörande följande områden:

- Innehåll av råmaterial och kemiska ämnen i en innehållsdeklaration
- Användning av förnybara och icke-förnybara resurser
- Energiförbrukning
- Miljöpåverkan uttryckt i välbekanta begrepp såsom bidrag till växteffekt, uttunning av ozonskiktet, bildning av marknära ozon, försurning och övergödning
- Återvinningsaspekter

Ekologiskt Hållbar Upphandling, EKU

År 1998 bildades den så kallade EKU-delegationen som en följd av ett regeringsbeslut (Falk et al, 2004). Delegationen bestod av representanter från stat, kommun, landsting och näringsliv. Deras uppgift var att ta fram och utveckla metoder för att underlätta hur miljökrav, kvalitetskrav och andra krav på ekologisk hållbarhet kan ställas vid alla former av upphandlingar. Genom ett tilläggsdirektiv fick delegationen även i uppdrag att arbeta fram ett Internetbaserat verktyg för den offentliga sektorn, EKU-verktyget. Detta verktyg kan ses som en vidareutveckling av den så kallade Västernorrlandspärmen och motsvarande material från Landstingsförbundets upphandlingsgrupp (LfU), vilket kompletterats med material från delegationens arbetsgrupper och övrigt material.

I september 2001 kom EKU-delegationen med sin slutrapport och fram till december 2002 pågick vidareutvecklingen av EKU-verktyget först till Naturvårdsverket och senare till upphandlingsenheten på Stockholms läns landsting (www, EKU, 1, 2006). I januari 2003 övergick driften till AB Svenska Miljöstyrningsrådet och deras arbete blev då att förvalta och vidareutveckla verktyget. Detta skedde i samverkan med både den privata och offentliga sektorn för att få en bredare tillämpning. Syftet är att underlätta arbetet med en miljöanpassad upphandling genom att på ett lättillgängligt sätt tillhandahålla upphandlare EKU-verktyget, som en hjälp att ställa miljökrav som är anpassade till specifika önskemål vid upphandling (se Figur 12).



Figur 12. EKU-verktygets förfarande (www, EKU, 2, 2006).

Det förfarande som EKU-verktyget har kan liknas vid är ett stegvist tillvägagångssätt med olika på varandra följande stadier - planera, genomföra, utvärdera, besluta och följa upp (www, EKU, 2, 2006). I anslutning till planeringen av en kommande upphandling bör upphandlaren ta vara på och ta hänsyn till tidigare erfarenheter. Dessutom bör upphandlaren vid uppföljningen av leverantörer samla in och dokumentera de erfarenheter som kan komma till användning vid en ny upphandling.

EKU-verktyget är en databas med förslag till miljökriterier (miljökravsspecifikationer) vid upphandling av varor och tjänster (www, EKU, 4, 2007). Miljökriterierna innefattar produkter som är frekvent förekommande inom offentlig och annan upphandling och kriterierna är specifikt utformade för varje vara och tjänst. I anslutning till miljökriterierna finns underlagsinformation framtagen och sammanförd i ett så kallat kriteriedokument. Detta dokument innehåller en definition och en beskrivning av vad varan eller tjänsten inkluderar, produktens miljöpåverkan framställs övergripande med länkar till mer information, samt förslag på relevanta lagar.

Meningen med EKU-verktyget är att underlätta för upphandlaren att ställa miljökrav vid hållbar offentlig och annan upphandling (ibid.). Upphandlaren ska kunna hitta förslag till

kravformuleringar som kan vara inräknad i det så kallade förfrågningsunderlaget för den vara eller tjänst som ska upphandlas. EKU-verktyget ska också ge vägledning och stötta leverantörer/anslagsgivare som lämnar underlag till den sökta informationen. För leverantörer/anslagsgivare kan verktyget fungera som en betydelsefull informationskälla beträffande vilka miljökrav som offentliga upphandlare kan komma att ställa på varor, tjänster och entreprenader.

Miljökrakterierna som finns i EKU-verktyget är klassificerade i obligatoriska krav (så kallade skall-krav), utvärderingskriterier (så kallade bör-krav) och i vissa fall finns även utförandevillkor, det vill säga villkor som är förenade till hur kontraktet ska verkställas (ibid.). Kvalificeringskrav finns endast i vissa fall och är sådana krav har förbindelse med prövningen av leverantörernas lämplighet med hänsyn till deras tekniska förmåga och kapacitet att leverera den efterfrågade varan eller utföra den efterfrågade tjänsten. Det finns också med en informationsdel där anbudsgivaren ombeds lämna information om det egna interna miljöarbetet. En informationsdel angående miljövarudeklarationer (EPD) eller miljödeklarationer ingår också som en del i miljökrakterierna, vilka delvis kan användas som bevismedel.

För de obligatoriska kraven finns ingen värdering eller poängsättning gjord utan dessa skall uppfyllas för att produkten fortsättningsvis skall ingå i den kommande bedömningen av anbudunderlaget (ibid.). För varje utvärderingskriterium finns emellertid förslag till poängsättning. Poängen anger om ett utvärderingskriterium kan anses vara mer eller mindre viktigt i förhållande till andra utvärderingskriterier. Kriterierna är utformade så att möjligheter finns att göra egna värderingar via poängsättning.

4.3.3 Tekniska specifikationer i upphandlingspolicyn

Avsikten med de tekniska specifikationerna är att redogöra för marknaden vad det är som efterfrågas och att fastställa vilka krav som gäller för objektet för upphandlingen mot vilka anbud sedan kan utvärderas (www, Regeringskansliet, 5, 2007). Det är viktigt att dessa specifikationer blir tydligt angivna så att alla anbudsgivare vet vilka kraven är från den upphandlande myndigheten. De krav som kan ställas i de tekniska specifikationerna syftar på miljöaspekter och tillgänglighetsaspekter i första hand. En upphandlande enhet har en viss självständighet att fastställa vilka krav, däribland miljökrav och sociala krav, som den vill ställa i ett upphandlingsärende. Ett sätt att formulera tekniska specifikationer som omfattas av miljökrav kan vara att hänvisa till kriterier som används i miljömärkningssystem, som till exempel FSC eller KRAV.

Ett krav som ställs får inte nyttjas för annat än det som kravet anknyter sig till (www, Regeringskansliet, 5, 2007). Kriterier för att utesluta en leverantör kan inte användas vid val av anbud och krav på objektet för upphandlingen kan inte användas för att utesluta en leverantör. Däremot behöver inte granskningarna av leverantörerna, anbuderna och tänkbara särskilda krav göras vid olika tidpunkter eller i en viss ordning. En upphandlande enhet kan i de tekniska specifikationerna ålägga att den produkt som skall upphandlas skall tillverkas av ett visst material. Det är också möjligt att i de tekniska specifikationerna stadga att den produkt som skall upphandlas helt eller delvis framställts av återvunnet material. Generellt gäller att det inte är möjligt att ställa sådana krav att den fria rörligheten av varor, eller av

ämnen som ingår i varor, hindras om varorna eller ämnena lagligen får produceras och säljas i ett EU-land.

4.3.4 Inköps- & Miljöpraktikan (Inköparens Miljöhandbok)

Inköps- & Miljöpraktikan omfattar metodik för hur inköpare kan agera för att uppnå bättre miljöanpassade inköp och upphandlingar (www, Norstedts Juridik AB, 1, 2007). Den innehåller tips och rekommendationer för de flesta produktgrupper för företag, förvaltningar och kommuner. Det är en tidsenlig pärm med lösblad som aktualiseras minst två gånger per år. Checklistor, certifiering och miljöklausuler för ramavtal med mera gör handboken till både ett praktiskt arbetsverktyg och ett uppslagsverk på området.

4.4 Forest Stewardship Council, FSC

År 1990 träffades representanter från skogsindustri, återförsäljare, miljö- och människorättsorganisationer i Kalifornien för att diskutera problem som uppstått som en följd av dagens skogsbruk (www, FSC International, 1, 2006). Resultatet av mötet blev att Forest Stewardship Council, FSC, bildades år 1993 i Toronto.

FSC kan definieras som en oberoende, internationell medlemsorganisation där alla har möjlighet att komma till tals och gemensamt definiera vad ett ansvarsfullt och uthålligt skogsbruk är (www, Svenska FSC, 1, 2006). FSC uppmuntrar till ett miljöanpassat, samhällsnyttigt och ekonomiskt livskraftigt bruk av världens skogar, genom att knyta brukandet till konsumtion. FSC verkar för ett frivilligt ackrediteringsprogram för organisationer och företag som certifierar skogsbruk och produkter från dessa skogar. FSC certifierar alltså inte själva.

Om virket är certifierat enligt FSC ska det gå att följa det från skogen till konsumenten (www, Svenska FSC, 4, 2007). För att det ska fungera måste varje organisation som bearbetar virket ha ett så kallat spårbarhetscertifikat (CoC). Med det systemet går det att följa och skilja ur FSC-produkter från andra icke-certifierade produkter. Märkningen gör det möjligt för alla från förädlingsföretag till konsumenter att välja skogsprodukter från ett ansvarsfullt brukande av skogar. Om en organisation är certifierad har de rätt att märka (de av sina produkter som uppfyller spårbarhetsreglerna) med FSC-logon (se Figur 13). Förutom att denna sitter på produkten ska det även finnas en certifikatsidentifikation, exempelvis: DWZ-COC-12345.

Internationella FSC:s ledningsstruktur bygger på principerna om deltagande, demokrati och jämlikhet (www, FSC International, 2, 2006). Dess beslutsorgan består av tre nivåer, vilka är Generalförsamlingen, styrelsen och den verkställande direktören. Generalförsamlingen är högsta beslutande organ och består av tre kammare, en för respektive miljö- ekonomi- och sociala intressen. Kamrarna har vardera en tredjedel av rösterna. Syftet med kammarstrukturen är att bibehålla balansen av rösterna mellan de olika intressena utan att behöva begränsa antalet medlemmar. FSC:s styrelse omfattar nio ledamöter från de olika kamrarna och väljs av FSC:s medlemmar för en treårs period. Den verkställande direktören sitter på huvudkontoret i Bonn och sköter om, med hjälp av experter, FSC:s ”dagliga” arbete.



Figur 13. *FSC-logon* (pers. med., Bergström, 2006).

I FSC:s principer och kriterier finns generella riktlinjer för hur skogsbruket ska skötas (www, Svenska FSC, 1, 2006). De gäller allmänt över hela världen. Dessa generella regler anpassas sedan till olika länders lokala villkor. Därför är en av FSC:s viktigaste uppgifter att stödja verksamheter för utvecklande av nationellt anpassade FSC-skogsbruksstandarder. All FSC:s certifiering är baserad på tio globala principer och under dessa finns sammanlagt 56 kriterier (www, FSC International, 3, 2006). Här följer en sammanfattning av principerna:

1. Skogsbruket ska respektera gällande lagar och avtal samt FSC:s principer och kriterier.
2. Långsiktiga ägande- och nyttjanderätter till mark och skogsresurser ska vara klart och lagligt fastställda.
3. Urbefolkningars lagliga eller traditionella rättigheter, att äga och nyttja marker och resurser, ska respekteras.
4. Skogsbruket ska värna om lokalsamhällets och anställdas sociala och ekonomiska välfärd.
5. Skogar ska skötas så att de kan nyttjas för annat utöver uttag av virke, till exempel för jakt, rekreation samt insamling av bränsle, bär, svamp och nötter.
6. Skogsbruket ska bevara biologisk mångfald, vattenresurser, jordar och känsliga ekosystem samt upprätthålla skogens ekologiska funktioner.
7. Skogsägaren ska upprätta långsiktiga skötselplaner där mål, åtgärder och uppföljning fastställs.
8. Skogstillstånd, avkastning samt sociala och miljömässiga konsekvenser ska följas upp och utvärderas.
9. Skogar med höga natur- och kulturvärden ska bevaras.
10. Plantager ska vara ett komplement till naturskogsbruk. Omvandling av naturskog till plantager får inte ske.

Den 15 februari 1996 bildades en FSC-arbetsgrupp som hade till uppdrag att utarbeta ett förslag till en svensk FSC-standard för skogsbruk (www, Svenska FSC, 2, 2006). Denna godkändes slutligen den 8 maj 1998. Svenska FSC är en ideell förening och har till uppgift att hantera frågor om den svenska FSC-standarden, sprida information om FSC samt hjälpa certifierarna i arbetet med att tillämpa standarden (www, Svenska FSC, 3, 2006). De sköter även kontakterna med internationella FSC.

5 Empiri

I detta kapitel redogör vi för det empiriska material som samlats in under studiens genomförande. Kapitlet är indelat genom att kommunerna presenteras i bokstavsordning i olika avsnitt. Dessa avsnitt är uppdelade på så vis att först presenteras den studerade kommunen, därefter hur dess inköps/upphandlingsfunktion ser ut och slutligen vilka hinder den kommunen ser med en miljöanpassad upphandling.

De studerade objekten i studien är Borlänge kommun, Bräcke kommun, Kalmar kommun, Nybro kommun, Sala kommun, Stockholm stad, Tierps kommun och Östersunds kommun (se Bilaga 1). Dessa kommuner skiljer sig bland annat till storlek och till invånarantal. Alla kommunerna i studien har en inköspolicy eller upphandlingspolicy utom Tierps kommun. De kommer däremot att under 2007 ta ett politiskt beslut angående om de ska beakta EKV-verktyget i alla deras upphandlingar. Nedan sammanfattas intervjuerna kortfattat i Tabell 3.

Tabell 3. Fakta om studiens kommuner

	Borlänge	Bräcke	Kalmar	Nybro
Invånarantal	47 323	7 189	61 299	19 648
Inköspolicy/ Upphandlingspolicy	Ja	Ja	Ja	Ja
Miljöpolicy	Ja	Nej	Ja	Ingår i inköspolicyn
Kännedom om FSC	Ja	Ja	Ja	Ja
Certifierade enligt ISO och/eller EMAS	Nej, men påbörjas under 2007	Nej	Vissa förvaltningar	Nej

	Sala	Stockholm	Tierp	Östersund
Invånarantal	21 338	782 344	19 926	58 560
Inköspolicy/ Upphandlingspolicy	Ja	Ja	Nej	Ja
Miljöpolicy	Nej	Har ett miljöprogram	Nej	Miljökrav ställs i inköspolicyn
Kännedom om FSC	Ja	Ja	Ja	Ja
Certifierade enligt ISO och/eller EMAS	Nej	Nej	Nej	Ja

Alla kommuner hade kännedom om FSC på något sätt, men vissa hade mer och andra mindre. En del av kommunerna vi besökt har certifierat hela verksamheten, delar av den eller ska påbörja arbetet med att certifiera sig.

5.1 Borlänge kommun

Den största arbetsgivaren i Borlänge kommun är själva kommunen med cirka 3 700 anställda personer (www, Borlänge kommun, 1, 2007). November 2006 var Borlänge kommuns folkmängd 47 323 (www, Statistiska centralbyrån, 1, 2007). All upphandlingsverksamhet inom Borlänge kommun, bortsett från upphandlingar inom fastighets- och gatuområden, är centraliserad till inköpskontoret (www, Borlänge kommun, 2, 2007). Enheten hanterar koncernövergripande upphandlingar, framför allt vad avser förbrukningsmateriel, kontorsmaskiner, fordon med mera. Inköpskontoret är organisatoriskt placerad som en särskild enhet i kommunkansliet och arbetar på direkt delegation från kommunstyrelsen (www, Borlänge kommun, 3, 2007).

De är totalt sex personer som jobbar på inköpskontoret i Borlänge kommun (pers. med., Bringborn, 2007). De köper in centralt för hela kommunen och kommunkoncernen vilket även innebär de kommunala bolagen. De har ett regionsamarbete med Falun, Borlänge, Gagnef, Säter och Ludvika vilka samverkar i vissa upphandlingar. Kommunerna träffas ibland och diskuterar. Detta för att jobba så tajt de kan, det är dumt att de alla sitter på var sitt håll och gör samma upphandlingar (ibid.). När kommunerna samverkar blir de större och viktigare på marknaden. Speciellt för Gagnef och Säter som har få invånare blir detta samarbete viktigt.

Inköpskontoret köper inte in byggtjänster, det ligger på kommunens fastighetsbolag (ibid.). De köper inte gatudrift, det ligger på Borlänge Energi. Allt annat som kommunen behöver för sin verksamhet, köps in från inköpskontoret, oavsett om det är tjänster eller varor. Den årliga inköpsvolymen med löpande upphandlingar och de avtal som Borlänge kommun gör, hamnar inköpskontoret runt 300 miljoner kronor per år.

Det beror på värdet på upphandlingen vem som tar beslut (pers. med., Bringborn, 2007). Upp till 15 prisbasbelopp² fattar inköpschefen besluten. Överstiger upphandlingen det beloppet ligger beslutet på Finansutskottet, det vill säga Kommunstyrelsens arbetsutskott. De är egentligen det formella inköpsorganet i kommunen, de fattar det formella beslutet och inköpschefen fattar sina beslut på delegation från dem. Kommunstyrelsens arbetsutskott fattar beslut hur högt en upphandling än är. Borlänge kommun ser över inköpsfunktionen under våren 2007. De har märkt när de jobbar i regionen att det är problem med att varje kommun ska ta egna beslut i den politiska organisationen. Inköpskontoret har sekretess på upphandlingar ända tills de skickar ut tilldelningsbesluten. Ska de då ha politiska möten i fem kommuner sker de inte samma dag, utan det kan dröja upp till tre veckor ibland. Det är fortfarande sekretess, fastän beslutet redan är taget. Detta kan leda till att sekretessen bryts innan alla fattat beslut och att de dessutom förlorar tid. De har lagt ett förslag på att det som är upp till 40 prisbasbelopp läggs på kommundirektören och det som är över 40 prisbasbelopp, läggs på kommunalrådet. Det är bättre att lägga över beslut på två funktioner istället så att politikerna är med och påverkar där de kan istället, till exempel då de tar fram underlaget inför upphandlingen. Det är troligtvis det som kommer att bli i framtiden.

I Borlänge kommuns miljöpolicy står det att de ska välja det mest miljövänliga alternativet om det inte finns en oskäligt stor skillnad (ibid.). Denna miljöpolicy gäller även för upphandling. Däremot är kommunen inte miljöcertifierad, men anser sig ändå vara långt

² Prisbasbeloppet år 2007 är 40 300 kronor (www, Statistiska centralbyrån, 2, 2007).

framme inom miljöområdet. De har vunnit miljöpris som en av de miljövänligaste kommunerna i landet. Troligtvis ska certifieringsarbetet påbörjas under 2007.

Kommunen har en inköspolicy, som omfattar dels ett reglemente och dels riktlinjer (pers. med., Bringborn, 2007). I policyn sammanfattas hur kommunen skall agera vid upphandling och inköp. Policyn kommer att omarbetas eftersom den är tio år gammal. Bland annat planeras det en integration av inköspolicyn och policyn för miljöinriktad upphandling i ett dokument.

5.1.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav

Bringborn (pers. med., 2007) anser att det inte riktigt handlar om vilken information eller vägledning en upphandlare behöver ha, utan vad denna skaffar sig. Det ligger i en inköparens intresse att skaffa sig den information som är relevant. Inköpskontoret försöker följa med i den aktuella debatten och jobbar väldigt nära med enheten för Hållbar Samhällsbyggnad som ingår i kommunstyrelsens centrala förvaltning. De jobbar även rätt mycket med Miljökontoret och de vet vilka krav som kan ställas. En upphandlare kan omöjligt ha kunskap inom alla områden. Det är bättre att ta kontakt med de specialister som finns tillgängliga och använda deras kunskap. De som arbetar på inköpskontoret i Borlänge kommun har olika utbildningar, det finns bland annat ekonomer, samhällsvetare, lärare och jurister. Det finns ingen som har en inköpsutbildning i botten.

5.1.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling

Att ta hänsyn till en specifik miljömärkning vid inköp är inte tillåtet enligt lagstiftningen (pers. med., Bringborn, 2007). Däremot får upphandlare ställa krav motsvarande miljömärkningen, vilket de också gör. När det gäller vilka kriterier som Borlänge kommun tar hänsyn till vid en upphandling, beror det på vilken sorts upphandling det handlar om. Miljökriteriet finns alltid med, oavsett om det är en vara eller en tjänst. Är det en tjänst som levereras ska entreprenören ha en miljöpolicy eller framförallt ett miljöledningssystem som gör att de arbetar så miljövänligt som möjligt. Inköpskontoret kan inte kräva att leverantörer ska vara certifierade. Vid upphandling av varor är det väldigt styrt beroende på vilken vara det gäller. Till exempel är det en sorts kriterier på livsmedel och en annan sorts kriterier på fordon. Vissa av de krav som de ställer vid en upphandling är så kallade ”skall krav”, dem ska leverantörerna klara av. Utöver dessa ”skall krav” kan de sedan ställa ytterligare krav och den leverantör som bäst lever upp till dessa är mest attraktiv.

Enligt Bringborn (pers. med., 2007) finns det inte några hinder för att ha en miljöanpassad upphandling. Så länge som det handlar om en produkt som har miljöpåverkan och det finns skäl till att ställa krav på den kan en inköpare alltid försvara det. Inköpare gör hela tiden en avvägning vilka krav de kan ställa som inte är för ingående. Det är en sak att köpa en tjänst som inte påverkar ett dugg, till exempel en banktjänst, i jämförelse med att köpa in KRAV-odlad potatis. Det är en helt annan nivå på miljökrav (ibid.). Annars är det total ekonomisk mest fördelaktiga anbudet som gäller och där lägger inköpare en viss procent på miljön, kanske fem till tio procent. Om kvaliteten inte skiljer mycket mellan produkterna kan miljön vara det som avgör.

Rent generellt finns det självklart hinder i lagen, anser Bringborn (pers. med., 2007). Det går inte att ställa alltför orimliga krav, det ska finnas en logisk koppling mellan kravet och det som köps in. Som ett exempel går det inte att sätta ett krav att utsläpp ska vara noll på fordon som leasas, det är ett orimligt krav. Det gäller istället att hitta sätt att gå runt lagen och se möjligheter. Detta gäller även för att hjälpa de lokala företagen så att de har en chans. Med kreativitet kan en upphandlare komma ganska långt med LOU. Det kan ses som ett hinder att inte få gynna lokala företag vid en upphandling. Men Borlänge kommun lyckas ofta få med dem ändå, inte för att de är lokala utan tack vare för att de är lokala och små och inte har stora kostnader i övrigt.

5.1.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter

Vid upphandlingar av kopieringspapper ställer Borlänge kommun miljökravet att det ska vara FSC-märkt och det kravet har de ställt de senaste åren (pers. med., Bringborn, 2007). Tyvärr tillåter lagstiftningen inte att de ställer krav på att det ska finnas en specifik miljömärkning. Däremot får de ställa krav motsvarande en viss miljömärkning, vilket är det de gör. Under våren 2007 var det en upphandling av trävaror. I största möjliga utsträckning försökte de att ställa krav på att det skulle vara FSC-märkt. Falun gjorde den senaste upphandlingen av kontorsmöbler och där ställde de krav på att det ska vara godkänt ur miljösynpunkt. Idag jobbar Borlänge kommun med Kinnarps och de är certifierade. Upphandling av park- och lekmöbler sköter Borlänge Energi.

Borlänge kommun ser inga direkta svårigheter med utvecklingen av miljöanpassad upphandling av trä- och pappersprodukter (ibid.). De hjälpmedel som de använder sig av för att säkerställa en miljöanpassad upphandling är bland annat LOU. EKV-delegationens verktyg använder inköpskontoret sig av väldigt ofta, men Bringborn tycker att den inte är perfekt alla gånger (pers. med., 2007). Inköpskontoret ställer många gånger högre krav än vad EKV-verktyget gör. Inköpskontoret tycker att det är bra att EKV finns, men att det är bättre att inköpare ställer högre krav och ibland till och med går ett steg längre än vad EKV gör och tittar på vilka ytterligare krav som kan ställas. Bringborn anser att EKV-verktyget ibland underlättar, speciellt om det råder tidspress underlättar verktyget mycket och då nöjer inköpare sig med de lägre kraven i EKV:n (pers. med., 2007). Inköpskontoret anser att det skulle vara bra om det istället infördes en Nordisk delegation, liknande EKV, som gällde för hela Norden. Som det ser ut idag har dessa länder var sitt system, som liknar varandra. Det är bättre om de har ett gemensamt som fungerar i alla Nordens länder, det skulle bli mer slagkraftigt (ibid.). Annars som hjälpmedel har inköpskontoret expertis i huset som de vänder sig till när de vill ha hjälp och dessutom har de enheten för Hållbar Samhällsbyggnad.

5.2 Bräcke kommun

Bräcke kommun ligger i Östra Jämtland, en knapp timmes bilresa från Östersund och en och en halv timme från Sundsvall (www, Bräcke kommun, 1, 2007). Bräckes kommunfolkmängd november 2006 var 7 189 (www, Statistiska centralbyrån, 1, 2007). Upphandlingen i kommunen sker genom en inköpsamordnare, Anders Ranebo (pers. med., Ranebo, 2006). Funktionen är inte att inköpsamordnaren sitter som inköpschef, att alla inköp ska gå via honom, utan snarare att han jobbar som internkonsult. Bräcke kommun säljer även tjänster till Ragunda kommun.

Upphandlingar görs endera på beställning från verksamheterna eller upphandling av ramavtal som tecknas för hela kommunen (ibid.). Vid ramavtal gör inköpssamordnaren allt arbete själv. Däremot vid andra avtal går han in och gör upphandlingar tillsammans med den aktuella verksamheten som det gäller. Inköpssamordnaren får även uppslag från andra verksamheter att göra upphandlingar på flera andra områden och det är på det sättet som han jobbar gentemot Ragunda kommun. Det är ett för litet underlag för att varje kommun ska ha underlag för en tjänst med specialinriktning.

Det har varit ett bra samarbete mellan kommunerna i länet, vilket inkluderar Härjedalen (pers. med., Ranebo, 2006). För ett par år sedan hade alla kommunerna i länet en väldigt bra uppdelning, alla inköparna träffades regelbundet någon gång i månaden. Där delade de upp jobbet sinsemellan och försökte samordna så många upphandlingar som möjligt. Dels av bland annat tidsskäl, de får lägga ned lika mycket jobb och de har samma problematik vare sig det är hundra enheter eller tusen enheter som ska upphandlas. Dels att kommunen blir större som kund och dessutom blir betydligt mer intressant marknadsmässigt. Nu har det gjorts försök att göra ett gemensamt inköpskontor för länet i Östersund, men det är några kommuner som står utanför, bland annat Bräcke.

När en upphandling ska göras, påbörjas den inte från noll varje gång (ibid.). Det är sällan eller nästan aldrig att en upphandling börjar från scratch, utan inköpssamordnaren brukar identifiera ett antal olika så kallade standardupplägg på upphandlingen beroende på vad det är. Hela den juridiska biten är baserad på samma sätt. Det som skiljer sig åt och det som kan vara lite problematiskt är kravspecifikationerna. Där måste inköpssamordnaren ha hjälp av beställaren som ofta inte har så stor förståelse för det regelverk som finns. Beställaren upplever många gånger att upphandlingarna varit jobbiga att genomföra, men att det i slutändan blivit bra. Det som Ranebo (pers. med., 2006) tycker är bland det viktigaste som upphandlare kan ha är ett bra nätverk. Att kunna ringa och fråga kollegor eller andra är mycket värt. Idag kan kommunen även gå ut och söka information på ett sätt, till exempel Internet, som inte gick förut.

Bräcke kommunen har en inköbspolicy där de bland annat tar upp att de ska ta hänsyn till miljön, men är inte miljöcertifierad (ibid.). Ranebo anser att deras inköbspolicy är generell. Den tid och arbete som måste läggas ned för att vara certifierade, anses det inte vara värt. Det krävs väldigt mycket tillbaka. Många företag väljer att inte ISO-certifiera sina produkter, kostnaderna och arbetet med det är för höga. Vid beslut om vilket anbud som ska väljas är det inköpssamordnaren som beslutar vid ramavtal. Vid andra upphandlingar är det inköpssamordnaren tillsammans med den som beställer, till exempel en förvaltningschef som tar besluten.

5.2.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav

Det är inte många av landets upphandlare som har en ren inköpsutbildning från början, utan många hamnar inom detta yrke av en slump (pers. med., Ranebo, 2006). Efterhand skaffar de sig sedan erfarenhet och lär sig av sina misstag och framgångar. Det finns även ett visst utbyte med andra kommuners inköpare. Utbudet är stort idag med olika kurser som inköpare och upphandlare kan välja att gå för att upprätthålla sin kunskap. Det erbjuds kurser inom bland annat LOU och miljöanpassad upphandling.

I första hand vill Ranebo (pers. med., 2006) upphandla produkter som är bra ur total miljösynpunkt och inte enbart se till miljömärkningen. För att göra detta använder han sig ibland av EKV-verktyget, men desto vanligare är att han använder dess föregångare, Västernorrlandspärmen.

Ranebo (pers. med., 2006) anser att en upphandlare kan komma långt genom att använda sunt förnuft vid upphandlingar. Det är många upphandlingar där inköpssamordnaren inte skriver ett ord om miljötänkande, det fungerar inte jämt. Det känns ibland ganska naturligt att inte ha med miljökrav. Det ställs miljöetiska krav i vissa upphandlingar medan det inte går i andra. Att ställa mängder med krav som sedan inte går att formulera anser inköpssamordnaren är fel. Scenariot att gå ut med en massa frågor som det inte går att svara på är inte populärt bland leverantörer. Det skall inte ställas mer krav än vad som går att hantera. Inköpssamordnaren menar att när det gäller miljöfrågor, eller något annat särskilt tekniskt område, har upphandlare inte den specialistkompetensen själva. Det blev lättare att ställa miljökrav när den så kallade Västernorrlandspärmen föddes. Den blev mer eller mindre en bibel för inköpare och sen har den övertagits utav andra miljökravsystem.

5.2.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling

De kriterier som Ranebo (pers. med., 2006) tittar på vid upphandlingar är bland annat priset, men det är sällan eller nästan aldrig att de bara tar det med lägsta pris. Det är det ”ekonomiskt mest fördelaktiga med avseende på...” och så räknas det upp kanske tre till fyra olika kriterier. Det kan till exempel vara leveranssäkerhet, sortimentsbredd och miljöfrågor. De största hindren för att ha en miljöanpassad upphandling i Bräcke kommun är resurser, kompetens inom produktområdet och att kunna ställa relevanta krav. Anledningen till att inte ha en miljöanpassad upphandling i kommunen är att det finns resursmässiga hinder.

Inköpssamordnaren i Bräcke kommun har upplevt under sin tid i yrket att utvecklingen inom miljöområdet har gått framåt (ibid.). Det som idag är självklart, var inte så självklart för tio år sedan. Det var ett antal kommuner i södra Sverige som gick samman i en upphandling angående kopieringspapper och började ställa krav på att de ville ha klorfritt papper. I början skrattade industrin åt dem, men de stod på sig. De hade ställt det här kravet och ville ha igenom det. Därmed tvingade de fram klorfritt papper och idag finns det naturligt. Mycket av kopieringspapperet är idag även miljöklassade och har Bra miljöval. De flesta har idag insett värdet utav ett miljötänkande.

Ranebo (pers. med., 2006) tycker att det är bra med standardiserade krav. Många leverantörer var utleda på att det ställdes olika krav från olika offentliga enheter. De uttryckte sig som ”finns det 100 upphandlande enheter eller upphandlare/inköpare så finns det nog 100 olika ställda krav också”. Det var ett jättejobb för leverantörerna att tvingas svara på allt det inköpare frågade dem om. Effekten blev ändå att leverantörerna blev mer miljömedvetna. Företagen insåg att upphandlare och inköpare tänkte fortsätta med att ställa miljökrav och att det här var ett sätt för dem att ta poäng rent marknadsmässigt. På det sättet sattes processen igång och rullade på av sig själv. Sverige var tidigare ganska ensam om att ställa miljökrav, men det har accepterats väl inom EU, men det får inte ställas på vad som helst. Kraven måste ha ett direkt samband med produkten.

Ett hinder i lagstiftningen kan vara att de lokala företagen inte får gynnas (pers. med., Ranebo, 2006). Inköpare står ofta i ett motsatsförhållande till både leverantörerna och beställarna, då de båda ofta vill att det köps lokalt. Eftersom lagstiftningen förbjuder det är upphandlaren helt ensam att försvarar den. Inköpssamordnaren anser att han måste hitta ”lagliga kryphål” för att kunna gynna lokalt företagande och att det nog är en fördel att ha en utbildning som inköpare, speciellt kunskap om hur lagen kan tolkas.

Hela lagen om offentlig upphandling bygger på tre till fyra grundstenar, varav en är att det inte får ges fördelar åt någon annan (ibid.). Alla ska ha samma chans. Inköpssamordnaren anser att LOU är en lagstiftning som gynnar städer och Mälardalen, eller i alla fall där det finns en hög koncentration av städer. Det finns inte samma konkurrensbild i andra delar av Sverige. Inköpare blir påverkade mer eller mindre direkt utav de direktiv som beslutas inom EU. Dessa direktiv ligger bakom väldigt mycket i LOU och alla passar inte direkt in på en sådan liten kommun som Bräcke. Ranebo (pers. med., 2006) hoppas att detta ska bli bättre nu när LOU håller på att skrivas om.

5.2.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter

Bräcke kommun har ingen speciell policy för trä- eller pappersprodukter utan dessa ingår i den allmänna miljöpolicy (pers. med., Ranebo, 2006). Vid upphandlingar av sådana produkter använder Ranebo sig av hjälpmedlet Västernorrlandspärmen och anser sig klara sig bra med det (pers. med., 2006).

De faktorer som Ranebo tycker är ett hinder till utvecklingen av en miljöanpassad upphandling av trä- och pappersprodukter är otillräckliga kunskaper, svårigheter vad gäller utvärdering av anbud, ointresse från personalen på förvaltningarna och att många handlar vid sidan av avtal (pers. med., 2006). Han anser att ”trä- och pappersprodukter inte är något stort miljöproblemområde, det är snarare där miljötänkandet gått längst i produktionsledet. Det är väl snarare svårt att hitta någon leverantör som inte har någon sorts miljöprofil i den här branschen”. Ranebo (pers. med., 2006) känner till miljömärket FSC, men påpekar att det skulle vara bättre om alla länder kunde samsas under ett märke, istället för så många olika. Det skulle underlätta för konsumenten om det är ett märke som är starkt. Inköpssamordnaren tyckte att detta skulle leda till att miljörörelsen kom längre i sitt arbete.

5.3 Kalmar kommun

November 2006 var Kalmar kommuns folkmängd 61 299 (www, Statistiska centralbyrån, 1, 2007). All upphandling skall präglas av effektivitet, kompetens och samverkan med målet att tillgodose kommunens behov av varor och tjänster till lägsta möjliga kostnad (www, Kalmar kommun, 1, 2007). Kommunen satsar på att på sikt införa miljö- och kvalitetsledningssystem i alla nämnder och kommunala bolag (www, Kalmar kommun, 2, 2007). Kalmar kommuns miljöpolicy (www, Kalmar kommun, 3, 2007) säger bland annat att de ska;

- använda bästa miljöanpassade alternativ om det inte innebär avsevärda ekonomiska uppoffringar. Rätt pris behöver inte alltid betyda lägsta pris.
- ställa höga miljökrav på leverantörer och samarbetspartners liksom de ställer höga krav på sig själva.

Inköpsavdelningen sköter inköp för Kalmar kommun och de samarbetar ibland med kommunerna Emmaboda, Torsås, Mörbylånga och Borgholm (pers. med., Farmansson & Fransson, 2006). Kalmar kommun ansvarar inte för deras inköp, men de andra kommunerna nyttjar dem som resurs, bollplank och expertis. Dessa andra kommuner motsvarar cirka 50 procent av Kalmars volym, vilket leder till att deras upphandlingar blir 50 procent större. Det leder i sin tur till att både Kalmar kommun och de andra kommunerna sparar pengar. På Kalmar kommuns inköpsavdelning är de fem stycken som arbetar med inköp för kommunala förvaltningar, men även för vissa kommunala bolag. Detta för att erhålla expertisen vid inköp, dels affärsmässigt och lagligt korrekt. LOU styr det mesta inköpsavdelningen håller på med. Samtidigt ska Kalmar kommun göra så bra affärer som möjligt så att medborgarna får mest nytta för sina skattepengar.

Det är bra att göra så stora upphandlingar som möjligt och det är lite därför som inköpsavdelningen nyttjar det här med samverkan mellan kommunerna (pers. med., Farmansson & Fransson, 2006). De gör även länsupphandlingar ibland och då blir det ännu större volymer. Det är inte alltid volymen som är a och o, men i många fall kan det vara det. Beror på vilken sorts upphandling det är, alla gånger passar det inte med gemensamma upphandlingar. En nackdel med för stora upphandlingar är att det kan slå ut många mindre leverantörer och att det bara blir ett fåtal kvar, vilket leder till oligopol. Den årliga inköpsvolymen i Kalmar kommun varierar, men ligger vanligtvis mellan 350 och 500 miljoner och då gäller det alla inköp (ibid.). Varor och tjänster genererar mellan 200-300 miljoner (ibid.) och inköpskontoret arbetar för det mesta med 200-300 avtal åt gången.

Kalmar kommun är i sig inte ISO-certifierad, men vissa förvaltningar är det (pers. med., Farmansson & Fransson, 2006). Inköpsavdelningen tillhör Fastighets- och inköpsförvaltningen och de är certifierade enligt ISO 9000 och ISO 14000. Fördelen med det är att det är ordning och reda och finns struktur på pappersarbetet och det är lätt att följa upp vad som har hänt. Kalmar kommun var en av de första kommunerna som certifierade sig.

Vid ett specifikt upphandlingsärende antas det anbud som är det totalekonomiska bästa alternativet (ibid.). Det tas fram på tjänstemanna nivå och är beloppet under 50 prisbasbelopp tar inköpschefen beslutet tillsammans med uppdragsgivaren ute på den aktuella förvaltningen. Vid belopp över 50 prisbasbelopp går beslutet till Kommunstyrelsens arbetsutskott. Beslutet har i stort sett redan tagits av inköpskontoret, men politikerna i kommunstyrelsen ska godkänna det. Beslutet tas utifrån det anbudsförfarande som skickats ut och de tittar på bland annat kvalitet, service, tekniska koncept och miljömässig hänsyn. De tittar inte bara på priset utan det är en mängd olika variabler, vilka skiljer sig mellan olika upphandlingar. I vissa fall är priset det väsentligaste och ibland kan det vara något annat som är viktigare. Vilka variabler som är mest intressanta uppges i anbudsförfrågan vilket leder till att det inte kommer som en överraskning för leverantörerna vid utvärderingen av dem. Som till exempel vid papper är priset viktigt. Detta för att alla leverantörer, rent generellt, har bra miljökrav på papper. Upphandlare ser på vilka lösningar som erbjuds på anbudet och det kan bli så att ett dyrare koncept premieras på grund av att det är en bra lösning på problemet. Inköpskontoret får uppdrag från andra förvaltningar att göra upphandlingar, om det inte är ett ramavtal som föreligger. Personalen på inköpskontoret är inga experter utan de kan lite om mycket. De förlitar sig istället på referensgrupper som tar fram specifikationer och bildar kraven.

5.3.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav

Att kontinuerligt utbilda sin personal ses som viktigt för att fortsätta att ställa miljökrav (pers. med., Farmansson & Fransson, 2006). Det finns privata företag som håller i utbildningar och utbildar den offentliga personalen, men även Sveriges kommuner och Landsting (SKL)³ har utbildningar. Det är mycket utbildningar inom LOU eftersom den ändras. Ibland tycker de på inköpsavdelningen i Kalmar kommun att det kan vara svårt att tänka på affärsmässigheten, eftersom det är mycket lagar och regler att hålla koll på (ibid.). Det ska tas hänsyn till social hänsyn, etniskt tänkande och diskriminering i upphandlingen. Det är bra att tänka på dessa värderingar, men inköparen måste tänka på att göra en bra affär också.

Som försäkring för att leverantören ska leva upp till de miljökrav de angett i anbudet får de skriva på en sanningsförsäkran. Det är jättesvårt att kolla upp till exempel hur en blyertspenna är tillverkad, vilket gör att inköparen förlitar på att leverantören har gjort det. Fransson och Farmansson (pers. med., 2006) tycker att de leverantörer Kalmar kommun arbetar med generellt sett har ett bra miljöarbete.

5.3.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling

Ett hinder som kan finnas vid miljöanpassad upphandling är brist på utbud av produkter (pers. med., Farmansson & Fransson, 2006). Detta kan vara en av anledningarna till att det ibland ställs högre krav på vissa varor. Inköpskontoret följer EKU-delegationens miljökrav, vilket är ett politiskt beslut inom kommunen. Farmansson och Fransson (pers. med., 2006) påpekar att de inte tar hänsyn till någon speciell miljömärkning då det är diskriminerande enligt LOU. De tittar istället på kriterierna bakom en miljömärkning och tar fram ett anbudsförfarande efter dessa och EKU:s krav.

LOU förhindrar favorisering av lokala leverantörer vid upphandlingar (ibid.). Däremot är de lika välkomna att lämna anbud som alla andra. Det är ett dilemma för inköpskontoret eftersom politiker ofta går ut och säger att det ska vara närodlat, närproducerat och gynna det lokala näringslivet. Många av Kalmar kommuns leverantörer är lokala, men då har de vunnit upphandlingen. Lokala företag har ofta lägre transportkostnader och kan ofta beräkna priset därefter. I vissa fall handlar det om service och leveranstider, men Farmansson och Fransson (pers. med., 2006) poängterar att det idag inte har stor betydelse. Logistiken är utbyggd idag, varorna levereras nästan lika fort om de kommer från Kalmar eller från till exempel Norrköping.

5.3.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter

Vid upphandling av kontorspapper ställs framför allt krav på att pappret ska vara TCF-papper och inköpskontoret tar in PP-profiles vid anbudsförandet (pers. med., Farmansson & Fransson, 2006). Detta är en profil med vilka utsläppsvärden produkten har vid tillverkningen. Klor ska vara noll för att det ska heta TCF-papper. Eftersom det inte är möjligt att peka på en speciell miljömärkning ställs inget krav på att pappret ska vara FSC-märkt utan

³ En intresseorganisation och arbetsgivarrepresentant för Sveriges kommuner, landsting och regioner (www, Sveriges Kommuner och Landsting, 1, 2007).

de tar hänsyn till EKU:s miljökrav. Kalmar kommun ser inga hinder för utvecklingen av miljöanpassad upphandling av trä- och pappersprodukter.

5.4 Nybro kommun

Nybro kommun ligger i Småland och tillhör Kalmar län. November 2006 var Nybro kommuns folkmängd 19 648 invånare (www, Statistiska centralbyrån, 1, 2007). De är länets fjärde största kommun till invånarantal, medan Kalmar, Västervik och Oskarshamn är större (pers. med., Hagström, 2006). De är länets näst största till ytan och det är Västervik som är större. Nybro kommuns varumärken som är kända är glasriket. De har fyra glasbruk i kommunen, där Orrefors är den mest kända.

Tjänsten som upphandlare i Nybro kommun instiftades år 1989 (pers. med., Hagström, 2006). Den skulle samordna inköp som var förvaltningsövergripande. Köparna var inte tvungna att utnyttja inköpsfunktionen, men inköpsfunktionen skulle ta initiativ till uppdrag som berörde de olika förvaltningarna. På det sättet kom kommunen åt väldigt många upphandlingar. Nybro kommun inrättade en inköpsgrupp, där de större förvaltningarna var representerade. Då var upphandlaren sammankallanden för den. En sammanslagning av förvaltningar har begränsat antalet nämnder och styrelser. Trots att det nu är färre instanser kommer inköpsgruppen inte åt nyckelpersonerna vid upphandlingarna (ibid.). Nybro kommuns inköpsfunktion består idag utav en inköpssamordnare (pers. med., Andersson, 2007).

Hagström tycker att det har varit lite svårt att få med de kommunala bolagen och det är inte bara i Nybro som det är så utan det är på flera håll i landet (pers. med., 2006). Ett politiskt beslut med riktlinjer togs och sedan har kommunen anpassat regelverket till verkligheten genom det här beslutet om utökningen. Resultatet av detta är att inköpssamordnaren gör de flesta upphandlingarna i Nybro kommun. Inköpssamordnarens roll är att den gör upphandlingar inom alla områden, särskilt de som är förvaltningsövergripande. Tekniska förvaltningen gör upphandlingar på entreprenader, byggen och liknande och då är inköpssamordnaren rådgivare.

Ibland samarbetar Nybro kommun med andra kommuner (ibid.). Det finns tolv kommuner i Kalmar län. Nybro kommun är med i upphandlingar tillsammans med andra kommuner beroende på område. När det gäller tidsramen för en upphandling följer Nybro kommun de anvisningar som finns i LOU rätt strikt och där rekommenderas 2+1 år. Ambitionen som Hagström har är tre år, eftersom det kostar tid och kraft för både kommunen som köpare och för den som är säljare (pers. med., 2006).

Nybro kommuns inköspolicy är från 1996 och kommer inom en snar framtid att omarbetas (pers. med., Andersson, 2007). Den innehåller idag bland annat värdering av anbud. Två centrala metoder tar den upp som står i LOU som kan användas vid ett anbud (pers. med., Hagström, 2006). Det ena är lägsta pris och det andra är det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till de olika faktorer som angivits i förfrågan. Dessa kan vara driftkostnader, funktion, service, miljöpåverkan etcetera. Hagström anser att den sistnämnda metoden är den normala, eftersom enbart priset i de flesta fall inte är utslagsgivande (pers. med., 2006).

Miljöpolicyen i Nybro kommun ingår i inköspolicyen. Hagström anser att Nybro kommuns miljöpolicy är generell och att den varken är bra eller dålig (pers. med., 2006). Kommunen är

varken ISO eller EMAS certifierad och har inga ambitioner att göra det heller, varken inom miljö eller inom kvalitet. Hagström har inte hört att det är på gång heller, men det är möjligt att det pågår (ibid.). När det gäller beslut om vilka miljökrav som ska ställas vid en upphandling är det Kommunstyrelsens arbetsutskott som tar det, med Agenda 21 som vägledning (pers. med., Andersson, 2007).

5.4.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav

Andersson anser att det krävs i första hand utbildning i miljöstandard för att kunna ställa miljökrav (pers. med., 2006). All verksamhet vilar på en budget. Med det medför ett ansvar för sin verksamhet och följden är att till exempel som förvaltningschef se till alla delarna (pers. med., Hagström, 2006). Att den inte kan allt, det är rätt självklart, men det är förvaltningschefen som har ansvaret. Förvaltningschefen kan inte gå och peka på vad som ska göras eftersom den inte har inflytande över vederbörandes budget. Däremot anser Hagström att det finns ett ansvar att ta (ibid.). Händer det någonting inom upphandlarens ansvarsområde som förändrar saker och ting är det han som ska se till, eller hjälpa till i alla fall, att peka på eller möjligen anordna en utbildning (ibid.). Nybro kommun var tidiga med att införa etanolbilar inom kommunen, vilket resulterade till att ett behov växte och att bensinstationer blev tvungna att införa etanol. I den frågan var kommunen drivande och låg före tiden.

När LOU förändras får det konsekvenser och det finns en skyldighet att sprida den kunskapen (pers. med., Hagström, 2006). Att en person kanske inte fysiskt eller rent praktiskt har möjlighet att informera eller utbilda, det är en sak. Då får den ta reda på behovet och sen hjälpa till med att till exempel ordna en föreläsare. Hagström anser att det han upptäcker och träffar på som är nytt och som kan vara till nytta för de andra kollegorna vidarebefordrar han och tipsar andra om (pers. med., Hagström, 2006).

5.4.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling

Hagström anser att lagen är komplicerad, men att det inte ska hindra att han når sitt mål (pers. med., 2006). Han ser en viss svårighet med lagen, men anser att detta inte är något problem, det är i så fall brist på pengar som är det stora problemet. Hagström menar att för att kunna ta mer hänsyn till miljömärkningar vid inköp gäller det att ställa större krav i samband med upphandlingen (pers. med., 2006). Formellt sett finns det inga hinder för att inte ha en miljöanpassad upphandling (ibid.). Inköpssamordnaren anser att de största hindren för att ha en miljöanpassad upphandling i Nybro kommun är tidsaspekten, kompetensen och priset (pers. med., Andersson, 2007).

De kriterier som inköpssamordnaren tar hänsyn till vid en upphandling är det ”total ekonomiskt mest fördelaktiga” (pers. med., Hagström, 2006). Det är det som efterfrågas och det betyder till exempel att livslängden är viktig. Hagström anser att miljön också ligger där någonstans, han anser att det är en självklarhet att fråga *hur är det producerat det här?* Är leverantören kompetent, då har de produkter som är bra (ibid.).

Ibland ställs det miljöetiska krav på produkter (pers. med., Hagström, 2006). Hagström menar att det är helt upp till vilken tjänst eller produkt det handlar om (ibid.). Svanen är nästan

självklar när det gäller att titta på miljömärkningar vid en upphandling, det behövs inte ens nämnas, vilket gäller på många områden (ibid.). Nybro kommun följer en blankett vid sina upphandlingar och den är väldigt generell och den hänvisar även till certifierade produkter. Den blanketten använder sig upphandlaren för det mesta. Det är någon gång det inte sker och det har varit vid tjänster. I och med att det har kommit en bit på vägen, är det inte specifikt längre med miljökrav. Organisationer inser behoven eller betydelsen utav miljökraven och ska leverantörer vara med ska de vara duktiga. Det gör att inköparens arbete underlättas och sen kan det hända att kraven ska ställas ännu högre framöver (ibid.).

5.4.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter

Vid en upphandling på kopieringspapper definierar upphandlaren vad den vill ha och då är förutsättningarna likadana (pers. med., Hagström, 2006). På 90-talet togs det ett beslut om inköp angående papper. Nybro kommun gick över från 80 gram till 75 grams papper och de har konsekvent använt och köpt det sedan dess, det är även klorfritt papper. Hagström anser att det är en självklarhet att det inte är klorblekt nu, men för några år sedan var det inte självklart (ibid.). Det som stack ut och var lite drivande för några år sedan är inte lika uppseendeväckande idag.

När det gäller upphandlingar angående parkmöbler får Nybro kommun ett erbjudande från Kalmar kommun att vara med i deras upphandling (ibid.). Som ett första led säger upphandlaren att de ska vara med i upphandlingen och därefter kommer några frågor och slutligen blir det synpunkter. Den delen om att ha någon miljömärkning med har de inte haft som något krav, men Hagström anser i efterhand att det borde de ha haft med (pers. med., 2006). Tyvärr är det inte vanligt att det efterfrågas (ibid.). Hagström anser att om det endast var han som beslutade vid upphandlingar med trä- och pappersprodukter, skulle han självklart köpa in produkter som var FSC-märkta (pers. med., 2006). Det kostar i och för sig lite mer, men han anser att det kan det vara värt. Hagström tycker att de borde ha marknadsfört FSC bättre internt (ibid.). De köper inte särskilt mycket möbler, men kvantiteten har inte att göra med det faktum att de borde ha upplyst internt om att det de köper ska vara FSC-märkt (ibid.). Hagström känner att det är väldigt bra att område efter område uppfyller de här kraven. Han upplever att fler produkter är FSC-märkta nu än vad det var för tre år sedan.

Nybro kommun har gjort upphandlingar vart tredje år på kopieringspapper (pers. med., Hagström, 2006). Upphandlaren anser att det är ganska lätt och har gjort runt fyra till sex stycken upphandlingar åt samarbetskommunerna. I början resonerade de om märkningar, till exempel Svanenmärkt eller motsvarande. Att det kostar extra pengar var ett argument mot att ha en miljömärkning. Hagström tycker att EU ska komma fram med något som säger: *”så här gör vi”!* Upphandlaren anser att det inte alltid är lätt med upphandlingar, speciellt inte över nationsgränser (pers. med., Hagström, 2006). Skulle det komma en märkning som är gångbar i hela EU skulle det underlätta till ett samarbete med andra länder. Hagström menar att det räcker med det, behöver inte finnas en massa nationella miljömärkningar (pers. med., 2006).

Vid upphandling av kontorsmöbler är Nybro kommun med i den som Hultsfreds kommun har gjort (ibid.). När det gäller miljömöbler är det Västerviks kommun som gjort den upphandlingen. Miljömärkningar förknippar upphandlaren främst till parkmöbler, även om de tas in i miljömöbler också (ibid.). Hagström anser att det egentligen är en självklarhet att det köps sådana möbler som är miljömärkta, fastän de är ganska dyra. Dessa möbler håller länge

eftersom de har bättre kvalitet, men då måste det läggas pengar emellan och självklart får det betalas en del för märket (pers. med., Hagström, 2006).

De hjälpmedel som inköpssamordnaren använder sig av för att säkerställa en miljöanpassad upphandling av trä- och pappersprodukter är att han samarbetar med miljöinspektörerna på samhällsbyggnadskontoret (pers. med., Andersson, 2007). De faktorer som Andersson ser som hinder för utvecklingen av miljöanpassad upphandling av trä- och pappersprodukter är otillräckliga kunskaper, svårigheter vad gäller utvärdering av anbud, kan nog förekomma brister i upphandlingsrutinerna, ibland ekonomiska aspekter samt dålig tillgång på miljöanpassade produkter.

5.5 Sala kommun

Salas kommunfolkmängd november 2006 var 21 338 (www, Statistiska centralbyrån, 1, 2007). Kommunledningsförvaltningens ekonomikontor är en resurs- och servicefunktion till kommunens samtliga förvaltningar vid upphandling och administrativ hantering av inköp (www, Sala kommun, 1, 2007). Kontorets roll är dels att bistå kommunstyrelsen i dess ekonomistategiska funktion och dels att stödja förvaltningarna i det ekonomiska arbetet (www, Sala kommun, 3, 2007). Kontoret ansvarar bland annat för centrala inköpsregler och riktlinjer. Upphandlingspolicyn är fastställd av kommunstyrelsen och gäller för alla kommunens upphandlingar (www, Sala kommun, 2, 2007). Respektive nämnd har ansvaret för upphandling för egna inköpsbehov med undantag för förvaltningsövergripande ramavtal. Med upphandlingsansvaret följer skyldigheten att följa gällande lagstiftning, policy och riktlinjer samt aktivt hämta in och ta emot vägledande information. Kommunens upphandling skall verka för en god livsmiljö och hållbar utveckling (ibid.). Detta genom att så långt som möjligt välja varor och tjänster som är miljöanpassade, både med avseende på den yttre miljön och på arbetsmiljön.

Den upphandlingsansvarige i Sala kommun gör de flesta upphandlingarna tillsammans med de förvaltningar som vill ha dem utförda (pers. med., Billberg, 2007). Det är hon som har det slutgiltiga ordet och annonserar ut dem. När det är ramavtal som ska upphandlas, till exempel förbrukningsmaterial som hela kommunen använder sig av, tillhör det också hennes ansvarsområde. Tekniska förvaltningen i Sala kommun har hand om byggtreprenader. Vid dessa upphandlingar gör de det mesta, men den upphandlingsansvarige är med i slutfasen och gemensamt ser de till att de har med de uppgifter som de tycker är väsentliga att ha med.

Inköspolicyn i Sala kommun ska ses över på grund av att den är från 2002, men upphandlingsansvarige väntar tills den nya LOU kommer (ibid.). Sala kommun har inte någon miljöpolicy och kommunen är inte miljöcertifierad.

Det är cirka 2 000 anställda inom Sala kommun och det är allt ifrån undersköterskor till tjänstemän (ibid.). Det är en person som jobbar med upphandling och Billberg anser att det kan bli lite mycket ibland (pers. med., 2007). Sala kommun ska försöka se över organisationen och göra så att det blir lite mera ansvar ute på förvaltningarna. Det är inte meningen att de ska kunna upphandling, utan att de däremot ska ha koll på sina egna avtal och när de ska upphandla nästa gång så att det blir lite kontinuerlighet. Sala kommun har inte kommit så långt ännu, men de har rört vid tanken att de vill att något ansvar ska finnas ute på förvaltningarna så att de håller reda på sitt (ibid.).

Sala kommun har ett samarbete med några andra kommuner, vilka är Fagersta, Avesta, Norberg och Skinnskatteberg (pers. med., Billberg, 2007). De är ganska snarlika kommuner till storlek och det har fungerat bra. Sala kommun har upphandlat med Västerås, men det har inte fungerat lika bra för de är så stora i jämförelse. Sala kommun blir nästan som en kommunedel som Västerås har hos sig. Billberg anser att det blir lite svårare att bli hörd och att det är mycket enklare att samarbeta med dem som har ungefär samma uppbyggnad och struktur som de själva (pers. med., 2007). Det blir att alla kommuner tjänar lika mycket på att samarbeta.

Omsättningen inom kommunen ligger runt en miljard (ibid.). Den upphandlingsansvarige tar i samråd med den som gör upphandlingen (till exempel Tekniska förvaltningen) beslut om vilka miljökrav som ska ställas vid en upphandling. Beslutet tas utifrån de kriterierna som har utarbetats. Det är upphandlingsansvarige som gör beräkningar och själva utvärderingen och har det slutgiltiga beslutet. Billberg behöver inte gå till kommunfullmäktige för att få bekräftelse, inte ens vid större upphandlingar som det kan vara i vissa andra kommuner (pers. med., 2007).

5.5.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav

Billberg känner sig ganska styrd av LOU (pers. med., 2007). Den lagen håller på att ses över och har gjort det i snart ett och ett halvt år. Det diskuteras att ett fast max belopp ska styra vid direktupphandlingar. I den kommande versionen av LOU tar de upp att de ska förenkla för kommunerna för att lättare kunna ställa både miljömässiga krav och sociala krav (ibid.). Det finns olika principer som styr LOU, som bland annat att inköpare inte får vara diskriminerande i sina upphandlingar. Billberg har en förhoppning om att LOU på något sätt kommer att bli lättare att arbeta med i framtiden (pers. med., 2007). Upphandlare kan inte kräva i en upphandling att en produkt till exempel ska vara märkt med KRAV, det kan finnas en annan märkning som är likställd med KRAV. Det är väldigt tydligt i lagen hur och vad som får göras. LOU är en omprövad lag, det är alltid en vinnare och alla andra är förlorare som inte får anbudet. De som inte vann upphandlingen kan alltid överklaga om de tycker att något är fel och är det så att en upphandlare har gjort ett uppenbart fel och varit diskriminerande i sitt förslagsunderlag, åker den dit på det.

Sala kommun skulle kunna underlätta centralt, menar Billberg (pers. med., 2007). Kommunen är politiskt styrd och det är politikerna som bestämmer. Om politikerna tycker att den upphandlingsansvarige ska pressa mer på miljökrav i upphandlingarna, kan de ta fram en policy för hur det ska gå tillväga. Det har diskuterats bland politikerna i Sala kommun om att ha närodlat och lokala producenter, vilket inte är enkelt enligt Billberg (pers. med., 2007). Det går inte att skriva i anbudsunderlaget att produkter ska vara lokalproducerade, för att det är diskriminerande (ibid.). En producent på andra sidan jorden skulle inte göra det sämre, men att transportera det till Sala påverkar miljön mycket mer och då får en inköpare försöka att ta in det i en upphandling. Sala kommuns upphandlare vill köpa mer lokalproducerade varor, men upplever att det inte går enligt lagen (ibid.).

5.5.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling

Hinder för att inte ha en miljöanpassad upphandling skulle kunna vara att en upphandlare saknar kunskap om vilka krav som kan ställas på de olika upphandlingarna, anser Billberg (pers. med., 2007). Ett exempel kan vara att en upphandlare inte förstår vad som efterfrågas eller vad de ska ställa för miljökrav. Rättvisemärkta⁴ produkter har förts som en fråga på politisk nivå i Sala kommun, men det har inte gått så långt att de har försökt att göra en upphandling med det märket. Billberg anser att de största hindren för en miljöanpassad upphandling är bristande kunskap gällande miljökrav och hur dessa sedan skall utvärderas (pers. med., 2007). Billberg tror att det även saknas intresse för detta i organisationen som gör att det inte tas med i upphandlingar (ibid.). För att kunna ta mer hänsyn till miljömärkning vid inköp gäller det att öka kunskapen för hur miljökrav kan ställas i en upphandling. Därtill krävs det att organisationen blir mer aktiv i att ta med miljöaspekter och sociala aspekter i sina upphandlingar (ibid.).

Billberg anser att lagen kan vara ett hinder (pers. med., 2007). Hon tycker att det är väldigt mycket byråkrati, dokument och formalia som är otroligt krångligt. Det glöms nästan bort att det är affärer som görs (ibid.). Om inköparen gör det klart och tydligt från början hur den har gjort i sitt underlag, klarar den sig. Billberg tycker att lagen är lite väl styrande (pers. med., 2007). Det blir svårt att göra bra affärer. Hon anser att de får försöka tänka till innan vad de vill ha för någonting, vilket utbud de har och vad de vill få ut av det (ibid.). Till exempel om det är det lägsta budet som räknas eller om andra krav också ska ha betydelse? Inköparen får ta det anbud som det än blir, kanske något helt annat än vad det var tänkt. Det viktigaste är förarbetet med själva kravspecifikationen, det är den som är det absolut viktigaste.

De kriterier upphandlingsansvarige tar hänsyn till vid en upphandling är lite olika från gång till gång beroende på vad som ska upphandlas (ibid.). Är det tjänster är det vissa krav. Det tittas då mer på deras kompetens och utbildning än om de är miljöcertifierade, för det är inte säkert att en enskild konsult är miljöcertifierad. Miljökraven får då stå tillbaka i just den upphandlingen. När det är upphandlingar med varor har Sala kommun en generell blankett där anbudsgivare får fylla i om de till exempel har något certifierat system. Ibland har Sala kommun valt att värdera certifieringen med en viss procent, men det är lite olika på hur de gör. Bara för att de är certifierad är det inget som säger att de är bättre för det (pers. med., Billberg, 2007). Billberg anser att det kan lika gärna vara tvärtom (ibid.). Den upphandlingsansvarige tycker att det är lite svårt att utvärdera miljökrav, för det är inte något som säger att leverantörer gör det de ska fast de är certifierad (ibid.). Ibland ställs det miljöetiska krav på produkter, men inte på andra och Billberg tror att det har med bristande kunskap att göra (pers. med., 2007). Denna blankett som Sala kommun har med i sina upphandlingar tar upp både kvalitetssäkring och miljösäkring.

5.5.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter

Sala kommun har inget speciellt uttalat redskap när det gäller trä- och pappersprodukter, men de har skog som är FSC-certifierat (pers. med., Billberg, 2007). Den upphandlingsansvarige känner inte till att de har haft någon produkt som köpts in som varit FSC-märkt. De har ingen

⁴ En oberoende produktmärkning som bidrar till bättre arbets- och levnadsvillkor för odlare och anställda i utvecklingsländer (www, Rättvisemärkt, 1, 2007).

speciell upphandling på trä- och pappersprodukter. Sala kommun förlitar sig på de leverantörer som de anlitar att de faktiskt tänker på miljön. Oftast beskriver de hur deras miljötänkande är. Många leverantörer tänker på miljön, speciellt om det jämförs med för några år sedan. Miljöarbetet beskrivs mycket bättre idag än för några år sedan. Vid upphandling av kopieringspapper ställer Sala kommun kravet att det inte ska vara klorblekt.

Billberg anser att de styrs av LOU vid upphandlingar (pers. med., 2007). Hon använder sig utav de dokument som finns och gör om dem så att de är anpassade till den upphandling som ska göras. Upphandlingsansvarige har vissa administrativa bestämmelser vid upphandlingar som alltid används, men det görs om lite inför den upphandling som ska göras (ibid.). Några andra speciella hjälpmedel använder hon sig inte utav. Ibland är den upphandlingsansvarige inne och tar hjälp av EKU, beroende på vilken upphandling det är. Billberg har tagit del av EKU:s checklistor på vissa miljökrav (pers. med., 2007), vilket har att göra med vilken upphandling det handlar om. Den upphandlingsansvarige anser själv att hon använder sig av EKU:s hemsida för sällan (ibid.). Det blir lätt att Billberg gör samma sak varje gång, där hon använder sig av de tidigare upphandlingarna och modifierar dem för att passa till den nya upphandlingen (ibid.).

Sala kommun har ingen uttalad policy för att trä- och pappersprodukter ska vara miljömärkta. Vissa faktorer anser Billberg vara hinder för utvecklingen av en miljöanpassad upphandling av trä- och pappersprodukter och det är otillräckliga kunskaper, svårigheter vad gäller utvärdering av anbud och ointresse från personalen på förvaltningarna (pers. med., 2007).

5.6 Stockholms stad

Stockholms kommunfolkmängd november 2006 var 782 344 (www, Statistiska centralbyrån, 1, 2007) och Stockholms stad är Sveriges största arbetsgivare med ungefär 46 000 anställda (pers. med., Laxvik, 2007). Den årliga inköpsvolymen ligger på cirka elva miljarder om året. Organisationen består av 14 stadsdelsförvaltningar, 17 fackförvaltningar och 16 bolag som tillsammans omsätter cirka 30 miljarder per år. Stadsdelsförvaltningarna är de som jobbar närmast medborgarna genom till exempel äldreomsorg och skolor. Varje förvaltning ansvarar för sina egna inköp. De produkter som alla förvaltningar behöver köpa in, såsom kontorsmaterial, möbler, livsmedel, IT-produkter, som inte ligger så nära verksamheten utan är mer standardbetonat, det samordnas från den enhet som heter Upphandling och konkurrens. De är idag fyra upphandlare som gör upphandlingar för Stockholms stad. Förutom de egna upphandlarna som de har samarbetar de mycket med Kommentus⁵ och deltar i många av deras upphandlingar. En del av upphandlingarna gör de själva och en del är det Kommentus som gör, Stockholms stad kan säga att det är konsulter som gör många av deras upphandlingar. Kommentus skickar ut förfrågningar till kommuner om de vill delta i en upphandling som de ska göra, för att få så stor volym som möjligt. Oftast när Stockholms stad gör upphandlingar för hela stadens räkning skickar de ut förfrågningar, sedan är det frivilligt för förvaltningarna att delta. Om förvaltningarna vill göra en egen upphandling kan de göra det.

Beslutsfattandet beror lite på upphandlingen och vem som har delegation att besluta om ett visst inköp (ibid.). Ofta kan det vara direktören på respektive förvaltning som bestämmer om

⁵ Företag som genomför samordnade upphandlingar (www, Kommentus, 1, 2007)

de ska delta i en upphandling och som skriver under avtalet och som då också på ett sätt är den som beslutar. Det är inte den personen som skriver fram alla kraven men är ändå den som står bakom det beslutet. Sen kommer det också i vissa fall beslut från kommunfullmäktige om att det ska ställas vissa miljökrav. På Stadsledningskontoret har stadsdirektören rätt att fatta beslut upp till fyra miljoner. För inköp på större belopp måste kommunstyrelsen fatta beslutet.

Vem som ska fatta beslutet om vilket anbud som ska tas, beror på hur delegationen ser ut (pers. med., Laxvik, 2007). Om det är något som är delegerat till stadsdirektören att besluta om kan han göra det. Ofta om inköpskontoret (Upphandling och konkurrens) lyfter upp ett ärende till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige och förslår att det ska göras en upphandling så ges ofta stadsledningskontoret uppdraget att genomföra upphandlingen och sluta avtal. Då blir det en delegation och de bestämmer att stadsdirektören får sluta avtalet och besluta val av leverantör. Det är olika men ibland beslutas det av nämnderna. Det kan vara kommunstyrelsen eller en stadsdelsnämnd beroende av vilken förvaltning det är som gör upphandlingen. Det beror också på om det är mycket pengar eller är något som har en stark påverkan på organisationen.

Stockholms stad är inte miljöcertifierad men har ett miljöprogram där det finns ett antal upphandlingsrelaterade mål kring transporter, ekologiska livsmedel, elförbrukning och giftfria varor (ibid.). De har även en upphandlings och konkurrenspolicy (www, Stockholms stad, 1, 2007).

5.6.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav

För att kunna ställa miljökrav måste en upphandlare veta hur upphandlingslagstiftningen ser ut och vilka gränser den sätter (pers. med., Laxvik, 2007). Det kan vara svårt när till exempel en miljöexpert, som kan miljöfrågorna, ska ta fram förslag till miljökrav men inte förstår vilka gränser lagstiftningen sätter. Upphandlaren kan sin lagstiftning och vet hur det ska bli en kommersiellt bra upphandling, men kanske inte riktigt förstår innehållet i miljökraven. Det blir lätt en krock. Det gäller att de här personerna ska kunna prata samma språk och förstå varandra. Det är viktigt att de som jobbar med miljöfrågor ute på förvaltningarna kan lite om upphandling, så att de har ett hum om hur det går till, och att de som jobbar med upphandling får lära sig de grundläggande miljöaspekterna och möjligheterna att ställa miljökrav.

De personer som arbetar med upphandling i Stockholms stad har väldigt varierade utbildningar (ibid.). Det finns allt från dem som har arbetat länge med upphandling men kanske inte har någon direkt universitetsutbildning till jurister, ekonomer, samhällsvetare och tekniskt utbildade. Det finns ingen som har "högskolepoäng i upphandling", däremot har många gått motsvarande utbildning. Stockholms stad ordnar genomgripande utbildningar i egen regi eftersom de är så stora och har så många som kommer i kontakt med upphandling. Dessutom finns det andra bra utbildningar genom bland andra EKV som många har gått, till exempel för att blir certifierade inköpare.

Centralt skulle Stockholms stad kunna ta mer hänsyn till miljön via politiska beslut (pers. med., Laxvik, 2007). Det är politikerna som bestämmer och styr helt och hållet vad Stockholms stad gör. Det är lite komplicerat att lämna anbud till en kommun och ställer då kommunen för mycket krav så får de helt enkelt inga anbudsgivare. I vissa fall handlar det

inte om vilken kompetens eller vilka politiska beslut kommunen har utan om en marknad som inte är särskilt intresserade av att ha kommunen som kund och då är det som sätter gränsen. Det måste alltid ligga en kommersiell bedömning i botten. Det är svårt att ta fram generella krav som alltid kan användas, kraven måste utformas för en speciell upphandling (ibid.). Politikerna kan ta ut en inriktning på vad som ska satsas på. Om kommunen ska satsa på till exempel giftfria varor och energifrågor, vet upphandlarna det och kan satsa på det.

I allmänhet när Stockholms stad ställer miljökrav vid upphandlingar använder de sig av EKV-verktyget (pers. med., Laxvik, 2007). Det är en bra början att titta på. Kraven som ställs där anses inte vara så höga, men det kan de inte vara det heller, utan de måste vara baskrav. Det händer att kommuner lånar material av varandra. Ska en kommun göra en upphandling och får reda på att någon annan kommun tidigare har gjort en lyckosam upphandling inom det området kanske de hör sig för och ser hur de gjorde. Det finns en organisation som heter Sveriges offentliga inköpare (SOI)⁶ där många är med och det finns många nätverk där information sprids på ett informellt sätt.

De senaste tre åren har det drivits ett projekt i Stockholms stad där Miljöförvaltningen tillsammans med Stadsledningskontoret har jobbat med miljöanpassad upphandling (ibid.). Det har då tagits fram kriterier för olika upphandlingar. Därefter har deltagare i projektet varit med i upphandlingar och lagt mycket tid och resurser på just miljön. Det har också tagits fram olika guider till miljöanpassad upphandling. Nu har Stockholms stad återgått till sin ordinarie organisation igen. Ett problem som upphandlare är att det är omöjligt att vara expert på allt utan är vid en upphandling beroende av en projektgrupp som är med och jobbar och som kan olika saker kring det som ska köpas in. Ibland är det svårt att få fram de där specialistkunskaperna om miljökraven även om en kommun till exempel har en miljöförvaltning som gärna ställer upp. Ibland är det väldigt specialiserad kunskap som behövs.

5.6.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling

Laxvik (pers. med., 2007) ser inga generella hinder för en miljöanpassad upphandling i Stockholms stad. Det är en fråga om att väga samman ekonomi, kvalitet och miljökrav. Måste också fråga sig i vilka fall det får en effekt att ställa miljökrav. Det är en skillnad på att ställa relevanta miljökrav i en upphandling eller att använda upphandlingen som ett sätt att ”förändra världen”. En upphandlare är verksam med affärer och att göra upphandlingar, sen är det bra att de ställer de miljökrav de kan för att få bra och vettiga produkter ur miljöhänseende. Laxvik (pers. med., 2007) ser inte sitt uppdrag som att i första hand förbättra miljön, utan tror att det är viktigt att fundera över vad som är mest effektivt för att förbättra miljön, vilket som är det mest effektiva sättet att jobba på.

I lagstiftningen finns inga direkta hinder för miljöanpassad upphandling (ibid.). Lagen är en av grundförutsättningarna för arbetet med upphandlingar och den försöker Stockholms stad arbeta efter både när det gäller miljöfrågor och andra frågor. Det flesta företagen de får in anbud från är baserade i Stockholm så de behöver inte tänka på att de ska gynna lokala företag. I en storstad är inte samma behov att skydda det lokala näringslivet som det kan vara

⁶ En ideell förening bestående av offentliga upphandlare vars syfte är att förbättra förutsättningarna för offentlig upphandling (www, Sveriges offentliga inköpare, 1, 2007).

på en mindre ort. Att gynna småföretagare är en annan sak, för att bland annat utveckla konkurrensen. Då kan inköpare öppna upp upphandlingar och dela upp dem i mindre delar.

Vissa produkter har inte särskilt stor miljöpåverkan och då finns det ingen poäng med att ställa miljökrav (ibid.). Köper Stockholm stad in till exempel management konsulter ställer de inte direkt några miljökrav. Finns det däremot en miljöpåverkan så ställer de krav i de flesta fall. I vissa fall kan det också vara oklart om det går att se ett krav som ett miljökrav eller inte, till exempel energisparlägen på kontorsutrustning. Det är inte alltid självklart vilka krav som är miljökrav. Sen gäller det att ställa relevanta miljökrav. Att ställa krav som branschen redan har passerat är inte till så stor hjälp.

Det är en sak att sätta upp krav, det krävs sedan en oerhörd stor kompetens för att kunna kontrollera och utvärdera om produkten eller leverantören följer kraven (pers. med., Laxvik, 2007). Om någon leverantör tycker att kommunen gör en felbedömning så blir de stämda, leverantören lämnar in en överprövning. Stockholms stad är en stor organisation och gör så många upphandlingar att det händer då och då.

5.6.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter

Det är lätt att tro att Stockholms stad köper in väldigt mycket träprodukter, men det gör de inte (pers. med., Laxvik, 2007). Förvaltningarna inom Stockholms stad bygger inga hus och liknande, utan det är bostadskoncernen som sköter sådant. De träprodukter som köps in är mestadels till träslöjden. Då ställs det bland annat krav på ytbehandlingen.

Stockholms stad har ingen speciell policy för att trä- och pappersprodukter ska vara miljömärkta eftersom de enligt LOU inte får prioritera en speciell miljömärkning, som till exempel FSC (ibid.).

5.7 Tierps kommun

Kommunfolkmängden i Tierp, november 2006, var 19 926 invånare (www, Statistiska centralbyrån, 1, 2007). Kommunen köper varor och tjänster och är en upphandlande enhet (www, Tierps kommun, 1, 2007). Kommunstyrelsens arbetsutskott är kommunens centrala upphandlingsorgan. På förvaltningarna är upphandlingsarbetet centralt organiserat till kommunkansliet. Kommunens pågående upphandlingar annonseras regelmässigt enligt lagen om offentlig upphandling.

Tierps kommun har omorganiserat sig (pers. med., Löfström & Schedin, 2007). Före årsskiftet 2006/2007 hette de Inköpsenheten, men nu heter de Upphandlingsenheten. De köper inte in produkter utan det är verksamheterna som gör det. Det upphandlingsenheten gör är att de upphandlar åt dem. Upphandlingsenheten består av fyra personer och är organisatoriskt placerade i Gemensam Service som består av Upphandlingsenheten, IT-enheten, Personalenheten, Processtöd och Ekonomienheten. Alla de här enheterna ligger idag direkt under kommunchefen. Budgeten till inköpen som de upphandlar finns ute på verksamheterna (förvaltningarna).

Vid upphandlingar över tröskelvärdena för varor och tjänster tas beslutet formellt utav Kommunens arbetsutskott, men det är upphandlingsenheten som lägger fram beslutsunderlaget (pers. med., Löfström & Schedin, 2007). Under tröskelvärdena tar upphandlingschefen beslutet. Verksamheterna kan göra direktupphandlingar själva upp till ett prisbasbelopp och upphandlingschefen kan ta beslut upp till tre prisbasbelopp. Årliga inköpsvolymen är 200 miljoner kronor (ibid.).

Tierps kommun samarbetar med andra kommuner i länet, vilket leder till att de inte gör alla upphandlingar själva (ibid.). De olika kommunerna turas om att sköta en sådan upphandling. Dessa samarbetskommuner orkar inte göra alla upphandlingar, därför anser Löfström och Schedin att det är bra att hjälpas åt på detta sätt (pers. med., 2007). Kommunerna som samverkar är alla i länet (Heby, Uppsala, Enköping, Tierp, Håbo, Östhammar), utom Älvkarleby som samarbetar med Gävleborgs län.

Idag finns det ingen inköpspolicy för Tierps kommun (ibid.). Det kommer däremot att bli ett politiskt beslut angående att beakta de krav som ställs i EKV-verktyget i alla upphandlingar, där det är möjligt. Det anbud som antas är det som vinner upphandlingen utifrån de kriterier som ställts i förfrågningsunderlaget. Tierps kommun har inte en miljöpolicy och de är inte miljöcertifierade.

5.7.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav

Inför varje upphandling görs det en liten marknadsundersökning och utredning, sedan finns det hjälpmedel som i vissa fall kan vara till stort stöd, som EKV-verktyget eller liknande (pers. med., Löfström & Schedin, 2007). Nackdelen anser Löfström och Schedin är att EKV-verktyget inte täcker in alla områden (pers. med., 2007). Detta hjälpmedel går inte att använda sig rakt av, utan det måste anpassas till vilken sorts upphandling det handlar om. Det måste även tas hänsyn till EG-principerna, som till exempel proportionalitetsprincipen som säger att *det inte får ställas högre eller mer långtgående krav än vad som är nödvändigt med hänsyn till föremålet för upphandlingen*.

Den information som upphandlare behöver ha är marknadskunskap, vilket resulterar i att det görs en marknadsundersökning (pers. med., Löfström & Schedin, 2007). Upphandlingskontoret använder sig av den kompetens som finns inom kommunens organisation. Gör de en livsmedelsupphandling kontaktar de kommunens livsmedelskonsulent. Löfström och Schedin anser att det alltid finns, eller i många fall, sakinformation att tillgå någonstans inom kommunen (pers. med., 2007). Ofta räcker inte det, utan de måste även göra en utredning samt lära känna det område de ska upphandla om.

Löfström och Schedin anser att utbildningen inom området upphandling blir bättre och bättre, samt att det finns ett ganska stort utbud av kurser på området (pers. med., 2007). Upphandlingskontoret har varit på kurs som är indelad på tre delar. Efter den andra delen kan upphandlare bli *diplomerad upphandlare* och efter den tredje kursen bli *certifierad upphandlare*. Upphandlares utbildning består av blandad bakgrund, det finns allt från grundskoleutbildade till högskoleutbildade (ibid.). Löfström och Schedin anser att det ser ut som att det är brist på upphandlare i landet (ibid.). Många inom offentlig upphandling är 40-talister och de har börjat gå i pension. Upphandlingschefen anser att det är svårt att rekrytera nya upphandlare (pers. med., Schedin, 2007). Han tror det beror på att många inte ser

upphandling inom offentlig sektor som sitt första yrkesval. Det kanske inte verkar attraktivt utifrån sett, men enligt upphandlingskontoret i Tierps kommun är det ett väldigt roligt och omväxlande jobb (pers. med., Löfström & Schedin, 2007).

I Tierps kommun är det politikerna som styr och initiativet till att ta mer hänsyn till miljömärken vid inköp måste komma från dem (ibid.). Det är väldigt olika hur det fungerar i olika kommuner beroende på vad det gäller. Olika kommuner har olika attityder och kulturer. Vissa kommuner klarar att komma upp till utsatta mål på egen hand, medan andra är beroende av politiska beslut. Det är olika, men vissa menar att det är mycket bättre att ha ett politiskt beslut i ryggen, då kan de gå ut gentemot verksamheterna på ett annat sätt och säga att beslutet ska uppnås (ibid.). Kommuner fungerar genom att de behöver tydliga signaler och direktiv från politikerna, men samtidigt en viss rörelsefrihet. Upphandlingskontoret i Tierps kommun kan initiera saker, men aldrig fatta beslutet om det (ibid.).

5.7.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling

Upphandlingskontoret i Tierps kommun tycker att det finns svårigheter vid miljöanpassade upphandlingar (pers. med., Löfström & Schedin, 2007). Direktiven är ett hinder vid upphandlingarna, bland annat med Rättvisemärkta produkter. Upphandlingskontoret kan inte kontrollera om deras krav uppfylls och det kan dessutom bli konkurrensbegränsande. Lagen är inte skriven ur ett nationellt perspektiv och speciellt inte ett regionalt perspektiv, utan ifrån ett EU-perspektiv (ibid.).

De begränsningar som Löfström och Schedin anser finns är de som regelverket, inte bara LOU utan även direktiven, och de grundläggande principerna för med sig (pers. med., 2007). Ytterligare ett hinder kan vara att de helt enkelt inte har råd, det är en kostnad att driva miljökrav. Det är verksamheterna som betalar i slutändan och de är måna om att betala så lite som möjligt (ibid.).

Om lokala företag ska vinna ett anbud ska det vara för att de är bäst eller billigast eller både och, anser Löfström och Schedin (pers. med., 2007). Det ska inte vara för att de är lokala. Löfström och Schedin kan ibland känna att politikerna önskar att lokala leverantörer ”vann” lite oftare i upphandlingarna (pers. med., 2007). Det är ändå relativt vanligt att lokala företag vinner en upphandling i Tierps kommun, eftersom det är en liten kommun och det är inte alltid de får in anbud. Är de lokala företagen bara vakna och håller sig framme har de en chans, men Löfström och Schedin anser att det är svårt att få de lokala företagen nöjda (pers. med., 2007).

Kriterier som Tierps kommun tar hänsyn till vid en upphandling är att det kommer att tas ett politiskt beslut om att de alltid ska beakta kraven i EKV-verktyget, men miljökrav har de med i upphandlingar där det är möjligt (ibid.). Löfström och Schedin anser att det kan vara väldigt svårt att applicera miljökrav på vissa områden (pers. med., 2007). Om kravet är mer lättillgängligt är det lättare att ställa det, därför ställs det till exempel oftare krav på de områden som nämns i EKV-verktyget. Annars måste upphandlare själva hitta rätt nivå på vad leverantörerna klarar av. Det ska vara möjligt att försvara de krav som ställs i anbudsunderlaget (ibid.).

5.7.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter

Tierps kommun hänvisar inte direkt till ett miljömärke i en upphandling, som till exempel FSC, eftersom det inte är tillåtet (pers. med., Löfström & Schedin, 2007). De refererar ibland till de gränsvärden som en miljömärkning har. Som till exempel vid städupphandling, där det förekommer kemikalier och där det kan vara hälsovådligt. Tierps kommun har nyligen haft en kontorsmöbelsupphandling och där hade de krav att det skulle vara ISO 14 001 certifierade, eller likvärdiga. Vid upphandling av träprodukter, som kontorsmöbelsupphandlingen, följde de vad EKU-verktyget rekommenderade (ibid.).

Hur förra pappersupphandlingen såg ut minns Löfström och Schedin inte, eller vilka miljökrav som ställdes i den (pers. med., 2007). Vid upphandlingen av pappersprodukter var det Uppsala kommun som skötte den upphandlingen för alla kommuner i länet. Löfström och Schedin anser att det är självklart att det fanns miljökrav med i det underlaget (ibid.). I framtiden kommer de att använda sig av EKU-verktyget när det gäller upphandlingar av papper och liknande. EKU-verktyget är det som de flesta kommuner upphandlar med idag (ibid.).

5.8 Östersunds kommun

Östersunds kommun ligger i Jämtlands län och hade i november 2006 en folkmängd på 58 560 invånare (www, Statistiska centralbyrån, 1, 2007). Upphandlingskontoret är beläget i Östersund och där har de hand om upphandling av ramavtal för varor och tjänster till kommunerna Berg, Härjedalen, Krokom, Åre och Östersund (www, Östersund, 1, 2007). Dessa kommuner har en gemensam nämnd för upphandling. Upphandlingskontoret gör även upphandlingar på uppdrag, till exempel varor eller tjänster som är säregna för en förvaltning inom någon av kommunerna. Det är sex anställda som arbetar tillsammans på upphandlingskontoret i Östersund (pers. med., Olofsson, 2006). Upphandlingsvolym är cirka 600 miljoner kronor och då gäller det för varor, entreprenader och tjänster. Östersunds kommun har miljöcertifierat hela verksamheten enligt EMAS och ISO 14001 (www, Östersund, 3, 2007).

Upphandlingspolicyn som Östersunds kommun har är en policy de har tillsammans med kommunerna Berg, Härjedalen, Krokom och Åre (pers. med., Olofsson, 2006). De har gemensamt utarbetat den. I upphandlingspolicy står det om samordnad upphandling (www, Östersund, 2, 2007). Det är av strategisk betydelse för de fem kommunerna som helhet för att uppnå bästa möjliga affärsvillkor samt att aktivt påverka kvalitet och miljö. Samordningen minimerar dessutom de administrativa kostnaderna för de fem kommunernas upphandlingar. Samordnad upphandling skall genomföras inom de områden där det finns gemensamma intressen.

5.8.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav

För att kunna ställa miljökrav i större utsträckning behöver en upphandlare vara informerad om vilka möjligheter lagen ger (pers. med., Olofsson, 2006). Konkreta miljöaspekter erhålls från andra kompetenser. I Östersunds upphandlingspolicy står det bland annat att (www,

Östersund, 2, 2007) *EKU-verktyget kan vara ett stöd i arbetet för att relevanta miljökrav ska kunna ställas*. De använder sig frekvent utav detta hjälpmedel (pers. med., Olofsson, 2006). Östersunds kommun tittar givetvis på att det ställs skäligen krav, utifrån hur marknaden ser ut. Marknaden ifråga gäller både lokal och nationell/global. Grunden i offentlig upphandling är att den ska ske i fri konkurrens så att alla även ska kunna ta del av den och ingen ska diskrimineras.

När det gäller upphandlingslagen sker det utbildningar ständigt eftersom det sker förändringar inom det området hela tiden (ibid.). Miljö ingår som en del i sådana utbildningar. På konkreta områden, som till exempel kunskap om miljöfrågor, tas det hjälp av någon som har den kompetensen inom det området. Det går inte att ha kunskap inom alla områden.

5.8.2 Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling

Olofsson (pers. med., 2006) anser att det inte finns några hinder med lagstiftningen. Det finns stora möjligheter till att ställa miljökrav men det gäller att inte ställa allt för långtgående krav så att inte marknaden kan tillgodose dem.

I en upphandling får inte upphandlaren ställa krav på att någonting ska vara närproducerat eller lokalt, det strider mot lagen (ibid.). Det som gäller är att alla konkurrerar på samma villkor och att ingen ska gynnas för att de finns nära. Det är en av grunderna i EG-rätten, att alla ska behandlas lika och att inte diskriminera någon. Istället får upphandlare se det på ett annat sätt och ge lokala företag möjligheter. I slutändan är det konkurrens på lika villkor som gäller och upphandlare tittar på kvalitet och miljö samt så har priset en viktig komponent i upphandlingar. Olofsson anser att det inte finns några hinder med att ha en miljöanpassad upphandling, utan ser bara fördelarna med det.

EKU-verktyget är ett av hjälpmedlen som Östersunds kommun använder för att ställa miljökrav vid upphandlingar (pers. med., Olofsson, 2006). Andra hjälpmedel som de använder sig av är kunskapen hos den verksamhet som skall använda produkten. I upphandlingspolicy tas det även upp en del om de miljökrav och de sociala krav som ska ställas vid upphandlingar. Miljökraven som ställs skall vara överensstämmande med de gemenskapsrättsliga principerna.

Upphandlingar ser olika ut beroende på vad det är som upphandlas och vilka krav som ställs (ibid.). Det går inte att ställa generella krav utan de måste ställa konkreta krav. Det går inte att uppge i ett anbudsunderlag att en vara bara ska vara miljövänlig. En specifik miljömärkning får enligt lag inte stå som ett krav. Däremot går det bra att nämna en viss miljömärkning och motsvarande som krav. Då är det miljömärkningens kriterier som ställs som krav.

När miljökrav ställs tas det hänsyn till LOU (pers. med., Olofsson, 2006). De miljökrav som ställs får heller inte strida mot EG-rätten och de gemenskapsrättsliga principerna. Det finns vissa möjligheter att ställa krav på social hänsyn i den offentliga upphandlingen. Det kan tas

genom att ställa krav på antidiskrimineringsklausuler⁷, men även i samband med val av leverantörer eller i utvärderingen av anbud.

Anledningen till att det ställs miljöetiska krav på vissa produkter men inte på andra, är att vissa produkter inte har någon direkt miljöpåverkan (ibid.). I Östersunds kommun ingår miljöhänsyn alltid så långt det är möjligt i en upphandling om det som upphandlas har någon påverkan på miljön.

5.8.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter

När det gäller miljökrav vid upphandling av trä- och pappersprodukter ingår miljö som endera ett absolut krav att vissa miljökrav ska uppfyllas eller ett kriterium i ett ekonomiskt mest fördelaktiga bland andra kriterier (pers. med., Olofsson, 2006). Östersunds kommun har ingen speciell policy för trä- och pappersprodukter, utan dessa produkter går under den upphandlingspolicy som finns i kommunen.

Eftersom det vid en upphandling inte får ställas krav på till exempel FSC-märkning, ställer Östersunds kommun kraven bakom en viss miljömärkning istället (ibid.). Olofsson anser inte att det är svårt att ställa miljökrav på kopieringspapper och dylikt idag. Det är många år sedan det blev vanligt med TCF-papper så det är inga problem att hitta miljövänliga alternativ. För kontorsmöbler ställs det konkreta krav sedan länge, bland annat att de inte får komma från träd i regnskogen. Östersunds kommun har inget ramavtal för trädgårdsmöbler eftersom de inte köper in dessa produkter så ofta. Vid de tillfällen de gör det ställs relevanta miljökrav.

⁷ Anbud får gärna innehålla en redogörelse för leverantörens arbete för att förhindra diskriminering inom till exempel områden som lön, etnicitet och religion, funktionshinder, sexuell läggning etcetera (www, NOU, 5, 2007).

6 Analys

I detta kapitel redogör vi för de tre huvudsakliga frågeställningarna i projektet. Den presenterade teorin sätts i relation till den utförda undersökningen. Då vi i kapitlet nämner kommuner syftar vi på våra intervjuobjekt och inte kommuner i allmänhet, om inte annat anges.

Idag kräver många konsumenter att miljöhänsyn tas i större utsträckning än för bara några år sedan (www, Regeringskansliet, 4, 2006). Det har lett till att det nästan är en självklarhet att ställa miljökrav vid inköp. Offentliga organisationers inköp utgör cirka 300 miljarder kronor per år i Sverige och kommunerna med dess kommunala bolag står för omkring hälften av den summan (www, NOU, 3, 2006). I Kommunallagen regleras kommunernas näringsverksamheter och deras syfte får inte vara vinstdrivande (Häggroth & Peterson, 2002). Det är därför viktigt att kommunerna tar hänsyn till miljön och även sociala aspekter när de förvaltar sina skattepengar.

I nuläget håller LOU på att skrivas om, den nya versionen beräknas vara klar i början av 2008 (www, NOU, 6, 2007). Kommunerna har tagit på sig att jobba med miljöfrågor med Agenda 21 som vägledning (pers. med., Andersson, 2007). Vissa kommuner har en uttalad inköspolicy med specifika miljökrav, andra inte. Östersunds kommun har en specifik upphandlingspolicy som bland annat tar upp att de ska komma fram till bästa möjliga affärsvillkor och aktivt påverka kvalitet och miljö (pers. med., Olofsson, 2006). Som en motsats till detta kan nämnas Tierps kommun som varken har en inköps- eller miljöpolicy (pers. med., Löfström & Schedin, 2007).

Det är vissa faktorer hos de olika kommunerna i studien som är gemensamma. Det som är gemensamt är bland annat att de måste följa regelverk och förordningar och genom detta inte diskriminera olika leverantörer. Till exempel får upphandlare inte kräva att det ska vara ett specifikt miljömärke i anbudsunderlaget (pers. med., Laxvik, 2007). Det de får ange är att det ska vara ett miljömärkes kriterier eller något som motsvarar det. En annan diskriminerande handling är om upphandlare försöker gynna de lokala företagen i sina anbudsunderlag (pers. med., Ranebo, 2007).

Skillnader kommuner emellan är bland annat dess kommuninvånare och dess storlek. Studiens kommuner är även lokaliserade i olika delar av landet (se Bilaga 1). Genom dessa variabler skiljs de olika kommunernas organisationsstruktur åt. Vissa kommuner samarbetar mer med sina grannkommuner än vad andra gör. Östersunds kommun har till och med ett upphandlingskontor tillsammans med andra kommuner inom länet som är placerat i Östersund (pers. med., Olofsson, 2006). Stockholm stad är så pass stort att de inte upphandlar tillsammans med några andra kommuner (pers. med., Laxvik, 2007). Däremot tittar de på och lär sig av andra kommuners framgångar och motgångar.

I stort sätt använder sig alla kommunerna sig av EKV-verktyget vid upphandlingar, men vissa använder sig mer frekvent av detta verktyg än vad andra gör. Inköpskontoret i Borlänge

kommun (pers. med., Bringborn, 2007) ställer högre krav än EKU, men när det är tidspress underlättar verktyget. Upphandlingskontoret i Stockholm stad använder i allmänhet sig av EKU (pers. med., Laxvik, 2007). Laxvik anser att EKU-verktyget är en bra början att titta på, det vill säga att det är baskrav och att de sedan bygger på med hårdare krav. Kalmar kommuns inköpsavdelning följer även de EKU delegationens miljökrav då det är ett politiskt beslut i kommunen (pers. med., Farmansson & Fransson, 2006). I Östersunds kommuns upphandlingspolicy nämns EKU-verktyget och det används frekvent vid upphandlingar (pers. med., Olofsson, 2006). För att relevanta miljökrav ska kunna ställas kan EKU-verktyget vara ett stöd (www, Östersund, 2, 2007). Upphandlingsenheten i Tierps kommun kommer att införa ett beslut angående EKU, att det ska ingå i alla upphandlingar där det är möjligt (pers. med., Löfström & Schedin, 2007). Idag ställer de miljökrav inom de områden där det är rimligt. Billberg, upphandlingsansvarig i Sala kommun, använder inte EKU-verktyget ofta - för sällan, anser hon själv (pers. med., 2007). Inköpsansvarig i Bräcke kommun använder EKU-verktyget ibland men föredrar dess föregångare Västernorrlandspärmen (pers. med., Ranebo, 2006).

6.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav

För att kunna ställa miljökrav i större bemärkelse gäller det att i första hand ha kännedom om vad som är tillåtet att kräva som upphandlare (pers. med., Laxvik, 2007). Alltså kännedom om hur lagstiftningen ser ut. Förutom det är en utbildning positivt, däribland i juridik. Många av de upphandlare som intervjuades ansåg att kunskap om och utbildning i juridik var en fördel. Som upphandlare sitter personen i fråga som spindeln i nätet, har koll på hela kommunen. De upphandlar i stort sett allting för kommunen. Att ha hjälpmedel som EKU-verktyget underlättar, men oftast föredras det att vända sig till det nätverk av kompetens som finns inom kommunen (pers. med., Bringborn, 2007). Det sitter många på kommunen med olika expertområden. För att underlätta för upphandlare kan politikerna i kommunerna införa ett politiskt beslut på att det till exempel alltid ska finnas med miljökrav i upphandlingar (pers. med., Billberg, 2007).

I undersökningen i denna studie ställdes följande fråga till alla respondenter: *Vilken slags information eller vägledning tycker du att en upphandlare behöver ha, för att i större utsträckning kunna ställa miljökrav?* Svaren skilde sig mellan respondenterna och visade att informationen och vägledningen som de behöver är olika i landet. Inköpschefen i Borlänge kommun anser att det inte riktigt handlar om vad en upphandlare behöver ha, utan vad denna skaffar sig (pers. med., Bringborn, 2007). Det ligger i en inköparens intresse att skaffa sig den information som är relevant. Inköpsansvarig i Bräcke kommun anser att de kan komma långt genom sunt förnuft vid upphandlingar (pers. med., Ranebo, 2006). De vill i första hand upphandla produkter som är bra ur total miljösynpunkt och inte enbart se till miljömärkning. Farmansson och Fransson på inköpsavdelningen i Kalmar kommun ser kontinuerlig utbildning av personalen som viktigt för att fortsätta att ställa miljökrav (pers. med., 2006). Inköpsansvarig i Nybro kommun håller med och anser att det i första hand krävs en utbildning i miljöstandard för att kunna ställa miljökrav (pers. med., Andersson, 2007).

Chefen för upphandlingsenheten i Stockholms stad tycker att en upphandlare bör veta hur upphandlingslagstiftningen ser ut och vilka gränser den sätter (pers. med., Laxvik, 2007). Olofsson på upphandlingskontoret i Östersunds kommun håller med och tycker att en upphandlare bör vara informerad om vilka möjligheter lagen ger för att kunna ställa miljökrav

i större utsträckning (pers. med., 2006). Löfström och Schedin i Tierps kommun tycker att typen av information som behövs är marknadskunskap, vilket resulterar i att det görs en marknadsundersökning (pers. med., 2007).

6.1.1 Privat vs offentlig organisation

Eftersom kommuner är offentliga organisationer har de ögonen på sig från allmänheten hela tiden (Sjöstrand, 1985). Allmänheten vill veta vad deras skattepengar används till och andra intressenter (som till exempel företag och organisationer) vill gärna att kommunen lever upp till deras mål. Motstridiga mål finns hela tiden, men i botten gäller det att kunna göra bra affärer (pers. med., Hagström, 2006).

De privata organisationerna ägs och styrs av privata investerare, medan kommunerna styrs av de folkvalda politikerna (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Ett problem med att det är politiskt valda människor som styr i kommunen är att de sitter under en begränsad tid. Det gäller att hinna med så många beslut som möjligt och de beslut som är tagna hinner inte alltid följas upp. Enligt Boyne (2002) möts de offentliga organisationerna av en mängd olika intressenter där alla ställer olika mål, krav och restriktioner. Av de 13 hypoteser som han uppger är skillnader mellan de privata och offentliga organisationerna är det endast tre av hypoteserna i hans studie som stödjer att det finns skillnader. Dessa är att offentliga organisationer är mer byråkratiska, offentliga chefer är mindre materialistiska och att de har ett svagare engagemang för organisationen än de inom den privata sfären (ibid.).

Billberg i Sala kommun tycker att det är väldigt mycket byråkrati, dokument och formalia som är otroligt krångligt (pers. med., 2007). Det är nästan att det glöms bort att det är affärer som ska göras. När kommuner samarbetar vid upphandlingar har det en tendens till att ta lång tid för beslut (pers. med., Bringborn, 2007). Det ska gås igenom av många kommunstyrelser och under tiden råder sekretess. Detta har lett till att många kommuner funderar på att omorganisera sig. Istället för att kommunstyrelsen ska ta det slutgiltiga beslutet ska det ligga på direktiv på dem som upphandlar.

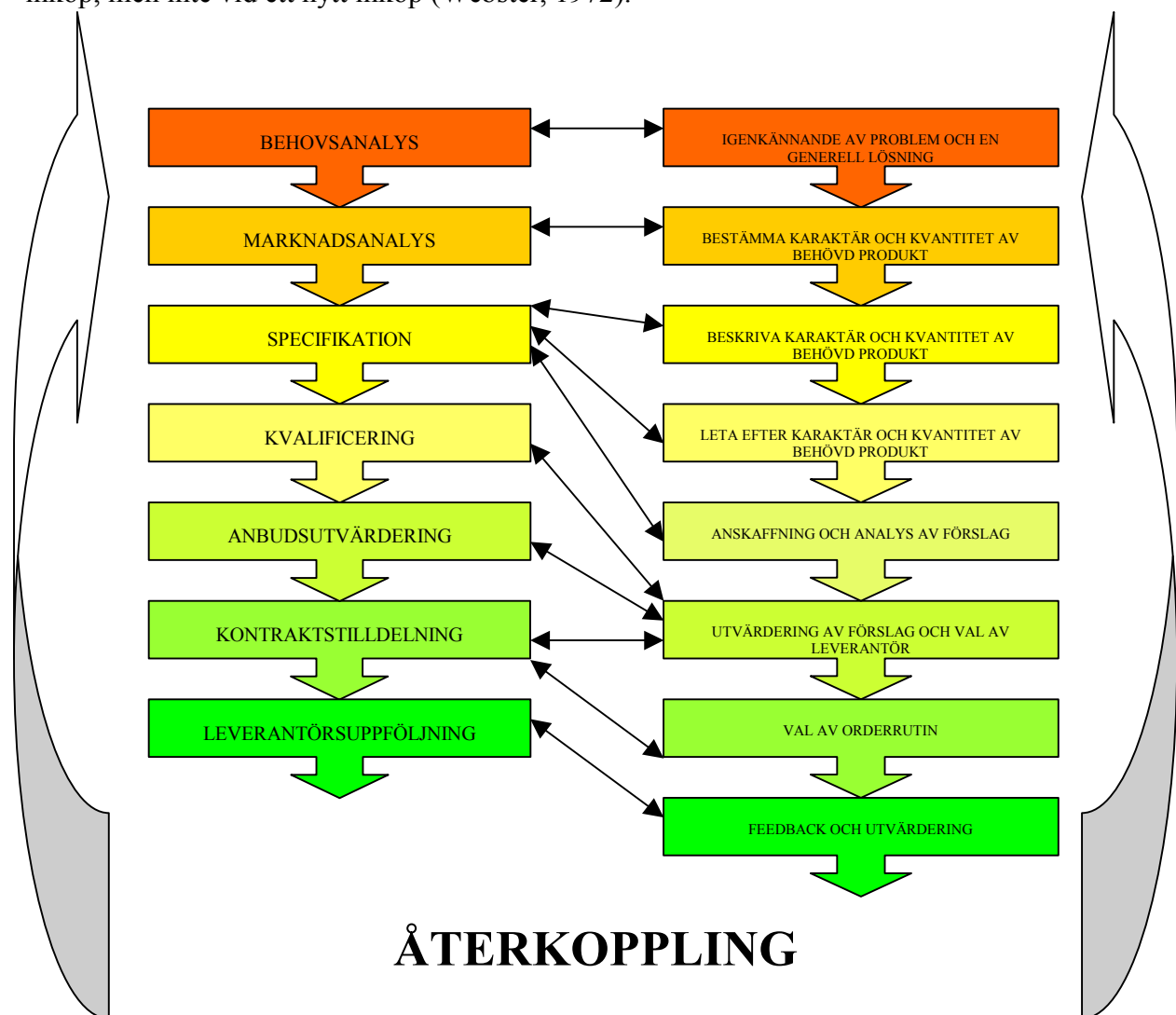
De kommuner som har intervjuats tycker att det egna nätverket som de har inom kommunen underlättar. Det anses att om nätverket är stort och utbrett kan problemen lösas. För att möta upp de olika intressenternas mål kan kommunerna, genom politiska beslut, bestämma sig för att införa nya restriktioner inom kommunen. Ibland händer det att kommuner är föregångare för resten av samhället (pers. med., Hagström, 2006). Till exempel när Nybro kommun bestämde sig för att använda sig utav etanolbilar fanns det inga ställen inom kommunen där de kunde tanka etanol. I och med att ett behov växte och kom upp till ytan, var det givet för de olika bensinstationerna i Nybro att införa etanol.

6.1.2 Modeller för beslut vid inköp

Uppgiftsinriktade modeller är inriktade på ekonomiska områden där de söker lösningar med lägsta kostnader (Webster, 1972). När kommuner upphandlar är priset en viktig faktor, men oftast är den inte den enda faktorn som de ser till (pers. med., Farmansson & Fransson, 2006). De strävar efter att hitta det anbud som stämmer bäst överens med vad de söker och ser då till många kriterier. Dessa kriterier kan vara miljöpåverkan, kvalitet, leveranstid, tekniska

egenskaper etcetera (www, Notisum, 1, 2006). Icke-uppgiftsinriktade modeller däremot är inriktade på mänskliga perspektiv (Webster, 1972). De modellerna tar upp vilka roller personerna i organisationen har och hur de kan påverka ett inköp genom personliga värderingar. Inköpsansvarige i Sala kommun anser att regelverket som styr offentlig upphandling är byråkratiskt och att inköparnas egna värderingar inte tas med i en upphandling (pers. med., Billberg, 2007). Orsaken är att alla beslut kring en upphandling måste försvaras vid en eventuell överprövning (pers. med., Laxvik, 2007). Om de då har valt ett anbud som inte var det billigaste måste en upphandlare kunna förklara varför.

En upphandling är en komplex situation där många variabler påverkar. Komplexa modeller stämmer bra överens med verkligheten och en av dessa är inköpssystemsmodellen (Webster, 1972). Faserna i den modellen kan jämföras med faserna i upphandlingsprocessen (Falk et al, 2004) då båda modellerna behandlar en inköpsprocess (se Figur 14). När det gäller en upphandling måste upphandlare gå igenom alla steg i processen. De kan inte hoppa över ett steg, inte ens om det gäller en upphandling av rutinvaror. De kan däremot vid en upphandling som de har gjort många gånger tidigare, enklare komma igenom vissa steg i processen. En organisation eller ett företag kan däremot hoppa över steg vid rutin inköp och vid modifierade inköp, men inte vid ett nytt inköp (Webster, 1972).



Figur 14. Jämförelse mellan faserna i Upphandlingsprocessen och Inköpssystemsmodellen.

Många av faserna i dessa två modeller är likvärdiga, till exempel börjar de båda med en beskrivning av ett behov av ett inköp. Detta sker oftast på kommuner genom att en förvaltning blir varse om att de behöver en produkt eller en tjänst (pers. med., Billberg, 2007). De tar kontakt med den upphandlande enheten på kommunen som upprättar ett förfrågningsunderlag. Kommuner samarbetar ofta med närliggande kommuner och byter gärna information sinsemellan. Till exempel har Borlänge kommun lyckats att upphandla transporter i sin kommun och delar gärna med sig till andra kommuner om denna framgång (pers. med., Bringborn, 2007). Ett annat sätt att dela med sig av sina framgångar är enligt Laxvik via organisationen Sveriges offentliga inköpare (pers. med., 2007).

Nästa fas är specifikationerna, där upphandlaren tillsammans med förvaltningen (beställaren) ska komma fram till vilka krav som ska vara med i anbudsunderlaget (Falk et al, 2004). Ranebo i Bräcke kommun anser att denna del kan vara lite problematisk eftersom beställaren ofta inte har så stor förståelse för det regelverk som finns (pers. med., 2006). De leverantörer som är intresserade av att lämna ett anbud är välkomna att göra det. I kvalificeringen bedöms leverantörerna och kollas om de har den kompetens som krävs för att fullfölja uppdraget (Falk et al, 2004). Därefter är det dags för anbudsutvärderingen. Leverantörerna ska då känna till på vilket sätt anbuden utvärderas genom förfrågningsunderlaget. Farmansson och Fransson i Kalmar kommun uppger att detta beror på att leverantörerna redan har vetskap om de kriterier som är de intressantaste (pers. med., 2006).

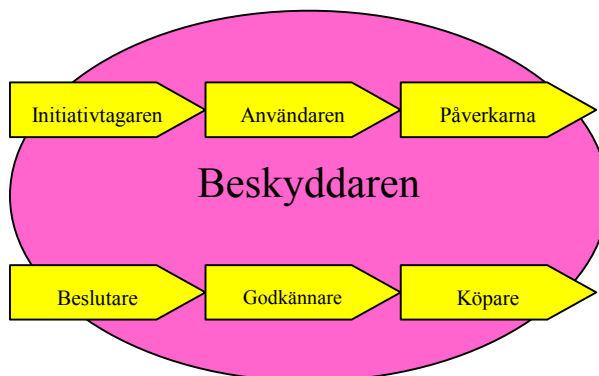
Kontraktstilldelningen är en process där det beslutas vem som ska få anbudet (Falk et al, 2004). Det meddelas vem som får det till samtliga sökanden. Slutligen sker det en leverantörsuppföljning. Det är svårt att kolla upp att leverantören följer vad de sagt, speciellt om upphandlaren ställt allt för långtgående krav. Kalmar kommuns försäkring för att leverantören ska leva upp till de miljökrav de angett i anbudet får leverantören skriva på en sanningsförsäkran (pers. med., Farmansson & Fransson, 2006). Det är svårt att kolla upp till exempel hur en blyertspenna är tillverkad, utan inköparen förlitar sig på att leverantören har gjort det. Ranebo i Bräcke kommun anser att när en upphandling ska göras baseras den på tidigare erfarenheter (pers. med., 2006). Det är sällan eller nästan aldrig att en upphandling startar från början, utan inköpssamordnaren brukar identifiera ett antal olika så kallade standardupplägg på upphandlingen beroende på vad det är. Detta skulle även kunna kallas för en återkopplingsfas, det vill säga att en inköpare tittar på material från tidigare upphandlingar och återanvänder vissa delar.

6.1.3 Aktörer i inköpsprocessen

Att som upphandlare ha vetskap om de olika rollerna i inköpsprocessen, som Kotler (2003) och Webster (1972) nämner, är positivt (se Figur 15). Detta för att ha möjligheten att utnyttja de resurser som finns tillgängliga för att kunna fatta rätt beslut. Beroende på hur organisationen i en kommun ser ut varierar antalet människor i denna process. I en stor kommun med många medarbetare är det ofta olika individer som har de olika rollerna medan det i en liten kommun ofta är en person som har de flesta rollerna.

Generellt över kommunerna är det ofta högsta ansvarige på den förvaltning som efterfrågar en produkt eller tjänst som är *initiativtagaren* och det är förvaltningen som är *användaren*. Som *påverkare* ses oftast upphandlaren, teknisk kunniga inom kommunen och förvaltningschefen.

När det gäller *beslutare* innehas den rollen oftast av förvaltningschefen eller andra medarbetare på den aktuella förvaltningen.



Figur 15. *Beskyddarens roll i inköpsprocessen* (egen illustration).

Vem som är *godkännaren* beror på hur stort belopp upphandlingen gäller. Vid en mindre upphandling tar ofta upphandlaren den rollen och vid en större upphandling är ofta kommunstyrelsen den aktören. Upphandlaren har även rollen som *köpare* då uppgifter som till exempel att formulera produktspecifikation faller under dess område. *Beskyddarrollen* kan ligga på många personer inom kommunen vars position innebär att de har möjlighet att hindra att information når de andra deltagarna i inköpsprocessen. Vanligtvis bärs beskyddarrollen av sekreterare, assistenter, receptionister och växeltelefonister.

6.1.4 Faktorer som påverkar ett inköpsbeslut

Vid ett inköp finns det ett antal faktorer som påverkar beslutsprocessen (Peattie, 1998). Dessa faktorer kan vara fysiska, teknologiska, kvalitativa, ekonomiska, politiska, legala, kulturella samt de intresser organisationen har. Fysiska faktorer som påverkar ett inköpsbeslut hos kommuner är var i landet de är placerade, arbetsklimatet och vilken organisationsstruktur de besitter. Farmansson och Fransson i Kalmar kommun håller inte med Peattie (1998) i det avseendet att placeringen av kommunen i landet skulle påverka deras inköpsbeslut (pers. med., 2006). De menar att logistiken är väl utbyggd över hela världen och att det inte har någon direkt betydelse var en organisation är placerad. Teknologiska faktorer som påverkar ett inköpsbeslut är att varor och tjänster lättare finns tillgängliga i och med Internet (Peattie, 1998). Inköpsamordnaren i Bräcke kommun anser att en av de viktigaste tillgångarna en upphandlare kan ha är ett bra nätverk (pers. med., 2006). Att snabbt få fram information från sitt nätverk eller Internet underlättar för en upphandlare.

Inköpsbeslutet kan påverkas av kvaliteten på produkten eller tjänsten (Rosell, 2006). Det är viktigt att ett inköps kvalitet uppfyller de krav som är ställda och att alla parter är överens om vad som är kvalitet. När ett avtal börjar närma sitt slut är det dags att göra en ny upphandling (pers. med., Hagström, 2006). Är kommunen belåten med den produkten eller tjänsten som varit de senaste åren är det lätt att det blir förlängt tre år till, om leverantören lämnar in ett nytt anbud. Känner kommunen till leverantören och är nöjd med dem underlättas processen för båda parter. Ekonomiska faktorer som påverkar ett inköpsbeslut kan till exempel vara lågt pris (Peattie, 1998). Alla kommuner i vår undersökning använder sig av begreppet det "total ekonomiskt mest fördelaktiga". De kriterier som Ranebo (pers. med., 2006) tittar på vid

upphandlingar är bland annat priset, men det är sällan eller nästan aldrig det blir det anbudet med lägsta pris. De andra kriterierna kan till exempel vara leveranssäkerhet, sortimentsbredd och miljöfrågor. Farmansson och Fransson menar att de variabler som är intressanta uppges i anbudsförfarandet och att det leder till att det inte kommer som en överraskning för leverantörerna när det sedan görs en utvärdering av dem (pers. med., 2007). De intressenter som en organisation kan ha är bland andra leverantörer, staten, andra företag och kunder (Webster, 1972). En kommun kan även ha en annan kommun som en intressent, som till exempel när en kommun upphandlar åt en annan (pers. med., Hagström, 2006).

Vid ett inköp gäller det att inte ställa allt för långtgående krav. Det gäller att kunna försvara dessa. Ranebo i Bräcke kommun ger uttryck för att det är fel att ställa mängder med krav som inte går att formulera (pers. med., 2006). Till viss del agerar Stockholms stad likadant (pers. med., Laxvik, 2007). Skulle de ställa för många krav, får de inga anbudsgivare. Som upphandlare måste de kunna veta vilka krav som är rimliga, men samtidigt få in så många anbud som möjligt. I vissa fall handlar det om en marknad som inte är särskilt intresserad av att ha kommunen som kund och då sätts gränsen där.

6.1.5 Effektiva inköpsbeslut

Enligt Gadde (1998) gäller det, vid ett bestämmande om ett inköp är effektivt, att först avgränsa för en mätning det som ska bedömas. Det är mycket svårt att säga något om effektiviteten om det inte görs en gränsdragning och det är viktigt att veta vad som är målet. För att uppnå ett effektivare inköpsbeslut finns det ett antal negativa följder som kan undvikas vid val av leverantör och förhållandet till leverantören (ibid.). När det gäller tidsramen för en upphandling rekommenderar LOU upphandlare 2+1 år (pers. med., Hagström, 2006). Ambitionen som upphandlaren i Nybro kommun har är tre år, eftersom det kostar tid och kraft för honom som köpare och för den leverantör som är säljare. Detta innebär att en leverantör i regel skriver ett kontrakt på tre år (Falk et al, 2004). Därefter kommer det att ske en ny upphandling som kräver att leverantörer lämnar in anbud på nytt.

6.2 Möjligheter och hinder med lagstiftningen vid miljöanpassad upphandling

Lagstiftningen för offentlig upphandling för med sig vissa hinder, men även möjligheter. En upphandlare bör ha stor kunskap om vad som är tillåtet för att kunna röra sig inom lagens ramar (pers. med., Billberg, 2007). Ett hinder kan vara att det inte finns tillräcklig kunskap om hur lagstiftningen kan tillämpas. Genom att regelverket kontinuerligt uppdateras gäller det för upphandlare att vidareutbilda sig och hålla sig med aktuell information.

Enligt lagstiftningen får inte de lokala företagen gynnas i en upphandling (Nilsson et al, 2005). Detta beror på att alla leverantörer ska konkurrera på samma villkor. Detta kan vara ett problem eftersom politikerna i kommunen oftast vill att det handlas lokalt. De lokala företagen kan i sin tur ha en lägre transportkostnad, vilket i sig gör att de kan lägga ett lägre anbud. Priset är inte alltid det avgörande (pers. med., Farmansson & Fransson, 2006). Om de lokala företagen har vunnit upphandlingen är de det bästa alternativet. I en storstadsregion, som Stockholms stad, finns inte samma behov av att skydda det lokala näringslivet, då det

finns ”tillräckligt med företag” (pers. med., Laxvik, 2007). Eftersom upphandlingarna många gånger är väldigt stora, försöker de snarare gynna småföretagarna genom att öppna upp upphandlingar.

Ett hjälpmedel som kommuner använder sig av är EKV-verktyget, för att säkerställa att upphandlingarna blir miljöanpassade (www, EKV, 1, 2006). För EKV-verktyget är ett av målen att steg för steg hjälpa upphandlarna att ställa sådana krav att den tid och de resurser som satsas, utöver att ge ett bra avtal, även medför största möjliga miljöhänsyn (www, Regeringskansliet, 6, 2007). Det ställs miljöetiska krav i vissa upphandlingar, men inte i andra och det kan bero på vilken produkt eller vara det gäller. I vissa upphandlingar är miljöpåverkan så liten att miljöetiska krav inte tas upp (pers. med., Olofsson, 2006). Billberg i Sala kommun anser att bristande kunskap är orsaken till varför det inte ställs miljöetiska krav i alla upphandlingar (pers. med., 2007). Hon har alltid med en generell blankett som leverantörer får fylla i. Blanketten tar upp lite om både kvalitetssäkring och miljösäkring. Chefen på upphandlingsenheten i Stockholm stad anser att vissa produkter inte har särskilt stor miljöpåverkan och då finns det ingen poäng att ställa miljöetiska krav (pers. med., Laxvik, 2007). Finns det en miljöpåverkan tror Laxvik att det ställs krav i de flesta fall, i alla fall ställs det krav i Stockholms stad. Det gäller att ställa relevanta miljökrav, ställs det krav som branschen redan har passerat är det inte till stor hjälp.

Ranebo i Bräcke kommun ställer miljöetiska krav där det är möjligt i upphandlingar (pers. med., 2006). Han anser att det inte är rätt att ställa massvis med krav som det inte går att formulera och som det inte klaras av att svara på om det börjas ställas motfrågor. Vidare anser han att det ibland känns ganska naturligt att inte ha med miljökrav. Farmansson och Fransson i Kalmar kommun anser att det ibland inte finns några alternativ när det gäller att kunna ställa miljöetiska krav (pers. med., 2006). Löfström och Schedin i Tierps kommun anser att det kan vara väldigt svårt att applicera miljökrav på vissa områden (pers. med., 2007). Om kravet är lätt att uttrycka och mäta är det lättare att ställa det, därför ställs det till exempel oftare krav på de områden som nämns i EKV-verktyget. Annars måste inköpare hitta rätt nivå på vad leverantörerna klarar av.

Lagen och direktiven kan ses som hinder vid upphandlingar (pers. med., Billberg, 2007). Någon som inte är insatt kan tycka att den är mycket byråkratisk. Det glöms nästan bort att det i grund och botten är affärer som görs. Kommunens budget styr hur mycket varje förvaltning har råd att investera för nästkommande period (www, Sverige.se, 1, 2007). Är ekonomin dålig läggs det mindre pengar på miljörelaterade åtgärder. Resursmässiga hinder är en av anledningarna till att en kommun väljer att inte använda sig av miljöanpassad upphandling (pers. med., Ranebo, 2006).

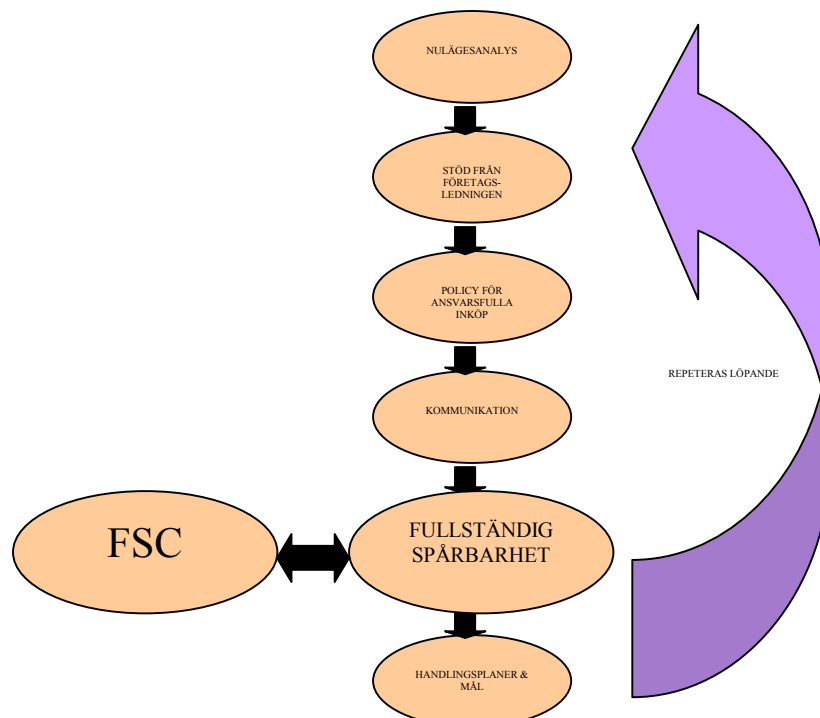
LOU är en av grundförutsättningarna till upphandling (Falk et al, 2004). I lagstiftningen finns även många möjligheter att kunna ställa relevanta miljökrav (pers. med, Olofsson, 2006). Olofsson (pers. med., 2006) i Östersunds kommun och Laxvik (pers. med., 2007) i Stockholms stad anser att det i en upphandling inte bör ställas alltför radikala krav så att inte marknaden kan leva upp till dem. Det är inte någon idé att ställa krav som är självklara. För att kolla upp att de miljökrav som ställs efterlevs, behövs det en stor kompetens (pers. med., Andersson, 2007).

Vid frågan om vilka som är de största hindren för miljöanpassad upphandling hade intervjupersonerna mycket skilda svar. Farmansson och Fransson anser att ett bristande utbud

av miljövänliga produkter är ett stort hinder för miljöanpassad upphandling (pers. med., 2006). Bristande kunskap gällande miljökrav och utvärdering av dessa tar Billberg upp som ett hinder (pers. med., 2007) och även att det saknas intresse i organisationen gör att miljökrav inte tas med i upphandlingen. De hinder som Ranebo anser är de största är resurser, kompetens inom produktområdet och att kunna ställa relevanta krav (pers. med., 2006). Andersson påpekar att i Nybro kommun är tidsaspekten, kompetensen och priset de största hindren (pers. med., 2007). Löfström och Schedin i Tierps kommun anger lagen som ett stort hinder (pers. med., 2007). Bringborn i Borlänge kommun (pers. med., 2007), Olofsson i Östersunds kommun (pers. med., 2006) och Laxvik i Stockholm stad (pers. med., 2007) anser att det inte finns några hinder för att ha en miljöanpassad upphandling. Laxvik tillägger att det istället gäller att kunna väga samman ekonomi, kvalitet och miljökrav.

6.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter

Modellen som Världsnaturfonden tagit fram har som slutmål att det endast ska köpas in tillförlitligt certifierade trä- och pappersprodukter (White & Sarshar, 2004). En förutsättning för att förbättra skogsbruket är att ställa krav på marknaden, vilket görs genom att ha fullständig spårbarhet (se Figur 16). Fullständig spårbarhet erhålls när information finns på träråvarans ursprung, vilket träslag de inköpta produkterna har, samt volymen eller värdet på dessa produkter. Det fås genom att köpa FSC-märkta produkter (www, Svenska FSC, 1, 2006). Denna miljömärkning uppmuntrar till ett miljöanpassat, samhällsnyttigt och ekonomiskt livskraftigt bruk av världens skogar, genom att knyta brukandet till konsumtion.



Figur 16. System för inköp av tillförlitligt certifierade trä- och pappersprodukter och FSC (Fritt tolkat från White & Sarshar, 2004).

Inköpskontoret i Borlänge kommun använder kriterierna bakom FSC vid upphandlingar av kopieringspapper och har gjort det de senaste åren (pers. med., Bringborn, 2007). De andra intervjupersonerna på kommunerna i studien känner till FSC, men vad de vet har de inte upphandlat med dess kriterier. Nybro kommun har ingen speciell rutin när det gäller upphandling av trä- och pappersprodukter, utan det är som vid alla andra upphandlingar (pers. med., Hagström, 2006), detta gäller även för de övriga kommunerna i studien.

Trä- och pappersprodukter utgör endast en liten del av allt som en kommun köper in. Vid upphandling av dessa varor får de enligt lagstiftningen inte uppge i underlaget med vilket miljömärke det ska vara (pers. med., Farmansson & Fransson, 2006). Däremot är det tillåtet att ange kriterierna bakom miljömärket, vilket de flesta gör. Många kommuner anser att det inte är något problem att det ska vara miljömärkt när de upphandlar trä- och pappersprodukter (pers. med., Ranebo, 2006). Det är ett område som ligger långt fram i miljötänkandet, till exempel är det självklart att det ska vara klorfritt papper idag.

I artikeln *Barriers to certified timber and paper uptake in the construction and paper industries in the United Kingdom* (www, Wiley InterScience, 1, 2007) identifieras ett antal huvudsakliga hinder för certifierat trä i Storbritannien. Dessa hinder är restriktioner i organisationer, utbud och efterfrågan. Organisatoriska hinder är strategiska åtaganden, bristfälliga system, personalens duglighet och finansiella villkor. Hinder i utbudet kan vara tillgång till material, komplexitet i utbudskedjan och förhållandet till leverantörer. Den sista restriktionen som är hinder i efterfrågan kom de fram till i artikeln att det kan vara bristande kunskap, svag efterfrågan, priskänslighet, traditionella förväntningar och tillgångar till substitut (ibid.).

Kommunerna i vår undersökning ser generellt inga direkta problem med att ställa krav vid upphandling av trä- och pappersprodukter, men vissa nämner ändå några hinder och svårigheter (se Tabell 4). Följande fråga ställdes till de åtta kommunerna i studien och svaren redovisas nedan.

Vilka faktorer ser Du som hinder för utvecklingen av miljöanpassad upphandling av trä- och pappersprodukter inom den egna kommunen? Du kan kryssa för flera alternativ.

1. Otillräckliga kunskaper
2. Svårigheter vad gäller utvärdering av anbud
3. Brister i upphandlingsrutinerna
4. Ekonomi
5. Dålig tillgång på miljöanpassade produkter
6. Ointresse från personalen på förvaltningarna
7. Ointresse från kommunledningen
8. Många handlar vid sidan av avtal
9. Lagstiftning och direktiv
10. Ser inga problem

Tabell 4. Sammanställning av svaren

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Borlänge										☺
Bräcke	☺	☺				☺		☺		
Kalmar										☺
Nybro	☺	☺	☺	☺	☺					
Sala	☺	☺				☺				
Stockholm										☺
Tierp				☺					☺	
Östersund										☺

Inköpsansvariga i Borlänge kommun, Kalmar kommun, Stockholms stad och Östersunds kommun ser inga problem med att utveckla en miljöanpassad upphandling av trä- och pappersprodukter. Det beror på att de redan har en miljöanpassad upphandling. Faktorn *Otillräckliga kunskaper* anser inköpsansvariga i Bräcke kommun, Nybro kommun och Sala kommun vara ett hinder. Dessa kommuners inköpsansvariga menar även att *Svårigheter vad gäller utvärdering av anbud* kan vara ett hinder. Andersson i Nybro kommun anser att det ibland kan förekomma *Brister i upphandlingsrutinerna* (pers. med., 2007).

Faktorn *Ekonomi* har inköpsansvariga i Tierps kommun och Nybro kommun angett som hinder för utvecklingen av miljöanpassad upphandling av trä- och pappersprodukter. Andersson i Nybro kommun anser även att *Dålig tillgång på miljöanpassade produkter* är ett problem (pers. med., 2007). Inköpsansvariga i Bräcke kommun och Sala kommun anser att *Ointresse från personalen på förvaltningarna* har en hämmande effekt för att ha en mer miljöanpassad upphandling. Ranebo i Bräcke kommun bedömer att *Många handlar vid sidan av avtal* (pers. med., 2006). Löfström och Schedin i Tierps kommun anser att *Lagstiftning och direktiv* kan vara ett hinder för att ha en mer miljöanpassad upphandling (pers. med., 2007). Faktorn att det finns *Ointresse från kommunledningen* är det ingen inköpsansvarig som ser som ett problem i sin kommun.

7 Diskussion

I detta kapitel redogör vi för studiens diskussion och utgår ifrån de tre huvudsakliga frågeställningar som följt oss under studiens gång. Diskussionen kommer sedan att ligga till grund för slutsatserna.

I dagens samhälle går utvecklingen mot att organisationers intressenter inte längre enbart ifrågasätter pris och kvalitet, utan allt fler vill veta under vilka omständigheter produktionen sker och hur denna påverkar miljön. Genom att ta hänsyn till miljöaspekter vid offentlig upphandling finns det stora chanser att påskynda miljöanpassningen av tjänster och produkter (www, Regeringskansliet, 4, 2006). Chefen för upphandlingsenheten i Stockholms stad ser inga generella hinder för att ha en miljöanpassad upphandling, utan det är en fråga om att väga samman ekonomi, kvalitet och miljökrav (pers. med., Laxvik, 2007). I första hand vill Ranebo i Bräcke kommun (pers. med., 2006) upphandla produkter som är bra ur total miljösynpunkt och inte enbart se till miljömärkningen. Detta gör han ibland genom att använda sig av EKV-verktyget.

7.1 Information eller vägledning för att ställa miljökrav

Vid kommuners upphandlingar krävs det att inköpare har kompetens och kunskaper i hur den gällande lagstiftningen fungerar. Det skulle därför vara en fördel om inköpare har en utbildning i juridik, men det är inte ett måste. Att kunna tolka lagen och annan aktuell information på rätt sätt är viktigt och att hålla sig uppdaterad med nya regler och förordningar vitalt. I rapporten *Miljöanpassad offentlig upphandling* (www, Naturvårdsverket, 1, 2007), som gjordes under 2004 bland offentliga organisationer, ställdes bland annat frågan om vilken information som krävs för att i större utsträckning kunna ställa miljökrav. Mer än hälften tyckte att hjälp att formulera miljökrav och att tillgängliga verktyg för miljöanpassad upphandling var relevant. Därefter ansåg upphandlare att det skulle finnas goda exempel lättillgängliga och information om vilka möjligheter lagstiftningen erbjuder.

En upphandlande enhet upphandlar åt en annan verksamhet inom kommunen, exempelvis en förvaltning, det är verksamheterna i sin tur som köper in. Det kan vara viktigt att komma ihåg, eftersom den upphandlande enheten bara fungerar som en hjälpande hand i kommunens verksamhet. De olika verksamheterna är de som har budgeterat för inköpen och upphandlingsenhetens uppgift är att se till att det köps in så bra produkter och tjänster som möjligt. Kommunerna har krav på sig att skattepengarna används till det som är viktigt i kommunen, det gäller att prioritera rätt och satsa på det som kommuninvånarna tycker är relevant.

Det gäller även att följa det som politikerna tycker är rätt vilket inte är det lättaste alla gånger. Politiker vill hålla sig väl med kommuninvånarna och går ut med olika uttalanden om hur kommunen ska göra sina inköp, till exempel att de vill gynna det lokala näringslivet. Problemet med det ligger i att politiker inte alla gånger vet hur upphandlingar går till och vad

som är tillåtet eller inte. Det är diskriminerande enligt LOU att gynna de lokala företagen vid upphandlingar. Till viss del kan upphandlare känna att de inte blir fullt förstådda av politikerna när de uttalar sig som att det ska upphandlas mer lokalproducerat.

De privata organisationerna ägs och styrs av privata investerare, medan kommunerna styrs av de valda politikerna (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Politikernas uppdrag är tidsbegränsad, en fyraårsperiod och det kan leda till att de bli stressade av att det ska hinnas med allt innan perioden tar slut. Det kan resultera i att arbetet inte följs upp eller att de känner sig pressade att stressa igenom ett arbete istället för att göra det noggrant.

Som inom många branscher är det inom upphandlingsenheter viktigt med ett fungerande nätverk. Att ha ett fungerande nätverk underlättar för att skaffa information inför en upphandling. Det som Ranebo i Bräcke kommun (pers. med., 2006) anser är bland det viktigaste en upphandlare kan ha är ett bra nätverk. Att ha tillfälle att ringa och fråga kollegor eller andra är mycket värt. Peattie (1998) påpekar att en av faktorerna som påverkar ett inköpsbeslut är att varor och tjänster lättare finns tillgängliga i och med Internets frammarsch. Ranebo håller med i och med att det är möjligt idag för kommunen att gå ut och söka information på ett sätt, till exempel Internet, som inte gick förut (pers. med., 2006).

När en kommun är drivande och visar på ett föredömligt sätt hur det går att vara miljömedveten sänder de ut ett budskap till medborgare hur de kan agera. Nybro kommun var tidiga med att införa etanolbilar inom kommunen, vilket resulterade till att ett behov växte och att bensinstationer blev tvungna att införa etanol (pers. med., Hagström, 2006). Det är positivt när en kommun är drivande och att de visar på ett exemplariskt sätt hur invånarna kan följa efter. I och med Nybro kommuns agerande och att de var före sin tid i detta resulterade det i att flera medborgare kunde skaffa sig en etanoldriven bil och vara mer miljövänliga.

Det finns många kriterier en kommun tar hänsyn till vid en upphandling, som till exempel leveranssäkerhet, kvalitet, miljö, pris, etcetera. Det kallas även för det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Många upphandlare ser till priset, men det är inte alltid det som är det avgörande, det kan vara någon av de andra variablerna som är viktigare. Det är helt beroende på vilken upphandling det handlar om, till exempel om det är en tjänst eller produkt. När det gäller att ta hänsyn till miljön är det helt beroende på hur stor påverkan tjänsten eller produkten har på miljön. Har den en stor miljöpåverkan, ställs det högre miljökrav. I vår undersökning ställer de flesta kommunerna miljökrav vid sina upphandlingar (fem av åtta kommuner), om inte annat i största möjliga mån och där det är möjligt. Upphandlingskontoret i Östersunds kommun skall ställa miljökrav i alla sina upphandlingar (pers. med., Olofsson, 2006) och inköpssamordnaren i Bräcke kommun anser att det känns naturligt att inte ställa miljökrav i vissa upphandlingar (pers. med., Ranebo, 2006). I Naturvårdsverkets rapport *Miljöanpassad offentlig upphandling* visar deras undersökning att sju av tio kommuner ställer alltid eller oftast miljökrav vid upphandlingar (www, Naturvårdsverket, 1, 2007).

Upphandlingsprocessen är styrd av LOU, medan inköpssystemsmodellen tar hänsyn till den lagstiftning som finns generellt. Det är inte alltid en upphandling börjar från noll (pers. med., Ranebo, 2007). Det kan även vara så att en upphandlare tittar på en liknande upphandling som skett tidigare och tar utgångspunkt i den. Därefter modifieras det gamla anbudsunderlaget till att anpassas till det nya. En återkopplingsfas av detta slag kan vara positivt för upphandlare. Det kan göra att de kommer vidare i sitt underlag och snabbare kan komma ut med ett anbudsunderlag. Det underlättar också i och med att en upphandling av till

exempel kopieringspapper inte skiljer sig mycket från ett tillfälle till ett annat.

Inom upphandling finns det en öppenhet som gäller vid inköp, inom den privata sfären kan det lättare döljas information för sina konkurrenter. Detta är till både en för- och nackdel för leverantörer. Nackdelarna är att det är svårare med upphandlingsreglerna än vid privata företags inköp. Det krävs mycket papper och dokument om sin egen verksamhet och det krävs att mycket tid läggs ned på att göra ett anbud. Fördelar kan vara att leverantörerna blir dömda på ett rättvist sätt, alla har lika stor chans att få det. En annan fördel med offentliga upphandlingar jämfört med privata är att som leverantör får du ta del av konkurrenternas anbud efter att någon har fått anbudet. Detta kan vara en fördel eftersom en leverantör får då chans till förbättring eller till och med upprättelse. De har alltid möjlighet till att överklaga beslutet om de känner sig orättvist behandlade och om upphandlaren har agerat fel. En uppföljning av en upphandling kan vara positivt för en upphandlare för att lära inför nästa tillfälle. Det kan vara en lärprocess där verktygen kan vässas, men bara baserat på uppföljning av deras effektivitet och var de inte fungerar.

Det sker samarbeten mellan kommunerna. Dessa samarbeten är till fördel eftersom de kan hjälpa varandra och lära sig av varandras motgångar och framgångar. Eftersom allting är offentligt är informationen öppen och kommuner hjälper gärna varandra. Det är ingen kommun som förlorar på att hjälpa en annan kommun i en upphandling. Ett bra system, men fungerar inte i den privata sfären, där ett vinstsyfte är ett av de viktigaste målen.

I inköpsprocessen finns det olika aktörer som har vissa roller (Kotler, 2003; Webster, 1972). Förutom upphandlaren själv, finns det en säljare/leverantör, en förvaltningsrepresentant (oftast förvaltningschefen), i vissa kommuner krävs det ibland godkännande från en kommunstyrelse vid en stor upphandling. Det sistnämnda behövs inte i Sala kommun, den upphandlingsansvarige där har på delegation rätt att ta hela beslutet själv. Användaren av det inköp som görs är förvaltningen som beställde produkten. Rollen som beskyddare anser vi vara viktig i inköpsprocessen. Vi har fått uppfattningen att denna roll ibland kan förbises och inte ses som lika viktig som de andra. Eftersom vi inte ställt en konkret fråga om relationerna mellan rollerna har vi inga empiriska fakta om detta men vill ändå peka på att vi ser beskyddarrollen som viktig. Andra roller i inköpsprocessen tjänar på att ha en bra relation till medarbetare med beskyddarrollen då dessa människor fungerar som ett informationsfilter på till exempel en förvaltning. Hur informationsflödet ser ut kan vara väsentligt för hur bra en upphandling genomförs. Många av de upphandlare vi intervjuat har påpekat att de ofta tar hjälp av medarbetare inom kommunen, men mestadels nämnt personer med expertis inom speciella områden. Om de då menar även medarbetare med beskyddarrollen och ser det som en självklarhet att dessa inkluderas vet vi inte.

Det ställs inte miljöetiska krav i alla upphandlingar. När det inte görs är det oftast på grund av att det är en upphandling som inte har en så stor inverkan på miljön. Vår undran är om det inte är lättare att ställa miljökrav då? Det skulle vara obligatoriskt att ställa miljökrav i alla upphandlingar. Vissa av de kommuner som vi har studerat har denna policy, vilket vi ser som något mycket positivt. Även då om en produkt eller tjänst inte har så stor miljöpåverkan ställer upphandlare de miljökrav som är möjliga.

Några av respondenterna i vår undersökning har ifrågasatt var gränsen för miljöhänsyn går. Ska det till exempel räknas in att datorerna har en energisparfunktion på natten? Eller att personalen tar cykeln istället för bilen till arbetet? Det är inte enkelt att motivera, men att titta till helheten är alltid bäst och alla åtgärder som kan leda till en bättre miljö är positivt.

7.2 Möjligheter och hinder med lagstiftningen vid miljöanpassad upphandling

Under intervjuerna med de åtta kommunerna ställdes inte en direkt fråga om hur de ser på utvecklingen av miljöanpassad upphandling och om de ställer högre krav idag än de gjorde tidigare. Uppfattningen vi har fått är ändå att alla är positiva till att bedriva miljöanpassad upphandling och att många ställer högre krav idag än vad de gjorde för några år sedan. Bland annat nämner inköpssamordnaren i Bräcke kommun att han upplever att utvecklingen inom miljöområdet har gått fram under hans tid i yrket. Denna uppfattning stämmer med undersökningen som gjordes 2006 bland inköps- och miljöchefer på tjänsteföretag och tillverkande företag (www, Miljö & Utveckling, 1, 2006). Den visade att närmare 80 procent av cheferna ställde högre miljökrav än vad de hade gjort fem år tidigare.

Lagstiftningen är central i miljöanpassad upphandling och innebär både möjligheter och hinder (Falk et al, 2004). Enligt Naturvårdsverkets rapport *Miljöanpassad offentlig upphandling* svarade 23 procent att lagstiftningen i huvudsak innebär möjligheter (www, Naturvårdsverket, 1, 2007). 14 procent svarade att lagstiftningen i huvudsak innebär hinder och 31 procent svarade att lagstiftningen innebär lika mycket möjligheter som hinder (ibid.). I vår undersökning uppger två av åtta kommuner att de bara ser möjligheter med lagstiftningen. Av de resterande sex kommunerna uppger hälften att det är lika mycket hinder som möjligheter och hälften uppger att de i huvudsak ser hinder.

Alla kommuner i vår undersökning använder sig av EKU, men vissa använder den mer frekvent än vad andra gör. Ett bra hjälpmedel för att försäkra sig om att en upphandling blir miljöanpassad, är genom att använda sig av EKU eftersom då ställs miljökrav vid upphandlingen. EKU har många produktgrupper, men det skulle vara positivt om den kunde utvecklas till fler områden. Fördelen med EKU är att den ligger på Internet och därmed tillgänglig för alla och är lätt att uppdatera. Nackdelen med detta hjälpmedel är att det går att ställa mer långtgående miljökrav än vad den gör och resultatet kan bli att upphandlare nöjer sig med dessa krav istället för att ställa ett starkare.

Många upphandlare i studien upplevde att LOU är krånglig att arbeta med. Nu när den lagen ses över är det många förhoppning att den ska bli lättare att jobba med i framtiden och upplevas som mindre byråkratisk (pers. med., Billberg, 2007). Vi undrar varför det tar så lång tid att gå igenom LOU. Den skulle ha varit klar för ett tag sedan. Kan det bero på just att den är så krånglig?

Vi har funderat över om det finns en möjlighet att ändra LOU så att det finns någon möjlighet att gynna lokala företag och småföretag. Vi är medvetna om att det blir svårt eftersom vi även tycker det är bra att alla företag får samma chans i en upphandling. Problematiken är länkat till organisationens placering i landet. I en liten kommun på landsbygden gäller det många gånger att se till att företag stannar på orten. Vi tycker att LOU diskriminerar dessa kommuner när de inte har möjlighet att hjälpa sina lokala leverantörer. Detsamma gäller för kommuner i storstadsregioner, men problemet ligger då snarare vid att de behöver gynna småföretagare för att främja konkurrensen (pers. med., Laxvik, 2007). Det finns möjligheter att gå runt lagen vid dessa problem, det vill säga att hitta lagliga kryphål (pers. med., Ranebo, 2006). Frågor vi ställer oss är hur bra lagen är ifall det finns möjlighet att hitta kryphål i den och är det bra att ha en lag som det går att kringgå?

Inköpare är rädda att göra fel eller att ställa allt för långtgående krav vid sina upphandlingar. Om de har ställt för många krav som de inte kan försvara vid motfrågor från leverantörer blir det en pinsam situation (pers. med., Ranebo, 2006). Anledningen till att de inte kan försvara sin upphandling kan eventuellt bottna i kunskapsbrist eller tidsbrist. Antingen har de haft för lite tid att förbereda anbudsunderlaget och tagit med många krav eller så har de kanske inte haft tid att sätta sig in i all den information som skulle varit nödvändig för just den upphandlingen. Ett överklagande tar lång tid och om det leder till att upphandlingen ska göras om tar det ännu längre tid innan allt är klart för själva inköpet.

Kraven ska inte vara alltför långtgående så att inte marknaden kan leva upp till dem, är heller ingen idé att ställa krav som marknaden redan har passerat anser Laxvik (pers. med., 2007). I vissa fall kan det vara en idé att ställa krav på det som marknaden redan har klarat av, annars kan det vara en organisation som inte infört denna regel i sin organisation och slinker då igenom. Det kan vara något som är självklart i Sverige, men eftersom det idag upphandlas fritt inom EU, vad är det då som säger att nivån är på samma plan?

Det finns både för- och nackdelar med att kommuner går ihop och gör upphandlingar tillsammans. En fördel med stora upphandlingar är att kommunerna kan pressa priset och påverka leverantörerna mer (pers. med., Farmansson & Fransson, 2006). Priset per enhet blir lägre desto fler enheter som köps in. Kommunerna sparar även in tid och resurser på att dela upp upphandlingarna mellan sig och bidrar till att bland annat pappersförbrukningen minskar, vilket skulle kunna ses som en droppe i havet men det är alltid början till något. Däremot kan stora upphandlingar slå ut små leverantörer som inte har kapaciteten att klara stora beställningar (ibid.). Detta kan i värsta fall leda till oligopol.

7.3 Upphandling av trä- och pappersprodukter

Alla personer vi intervjuat hade kännedom om FSC på något vis, men vissa hade mer och andra mindre. Många gånger har intervjupersonerna sett FSC-märkningen på en produkt eller hört talas om organisationen men vet inte fullt ut vad FSC står för. Om intervjupersonerna fått kännedom om FSC via arbetet med upphandling eller privat framgick inte under intervjuerna. Att allmänheten i Sverige har en låg igenkänningsgrad av FSC-märkningen fastställdes 2005 i studien *Syns vi – finns vi? Marknadsföringsstrategier för Svenska FSC* (Ek & Furness-Lindén, 2005). Enligt studiens enkätundersökning var igenkänningsgraden av FSC-märkningen vid tidpunkten för studien ungefär fem procent. Att alla de personer vi intervjuat hade kännedom om FSC känns därför positivt. Det går däremot inte att dra slutsatsen att igenkänningsgraden för FSC har blivit högre.

För att köpa in tillförlitligt certifierade trä- och pappersprodukter finns det ett system som Världsnaturfonden tagit fram (White & Sarshar, 2004). Detta system passar egentligen inte upphandlingar. Det som skulle vara bra är om den kunde modifieras om med hjälp av EKU. Modellen är idag generell, den skulle även fungera på andra produktgrupper och inte bara på trä- och pappersprodukter. Därför anser vi att det inte vore svårt att anpassa så att den fungerar med hjälp av EKU.

Kommunerna i studien anser att det inte är så mycket som upphandlas inom området trä- och pappersprodukter. När det upphandlas är det inga svårigheter att ställa miljökrav, det är ett

område som ligger långt fram idag i miljöarbetet. De största faktorerna som kommunerna i vår undersökning ansåg var ett hinder vid trä- och pappersprodukters upphandling, förutom att de inte såg några problem, var otillräckliga kunskaper och svårigheter vad gäller utvärdering av anbud. Vi anser att om en upphandlare är väl insatt och påläst på området kan de lätt hitta lösningar till båda dessa faktorer. För att en upphandling ska löpa friktionsfritt är det a och o att vara ordentligt insatt i ämnet.

8 Slutsatser

I detta kapitel redogör vi för de slutsatser som framkommit under analysen och diskussionen. De sammanfattas utifrån studiens tre huvudsakliga frågeställningar.

De frågeställningar som togs upp i syftet i det inledande kapitlet är;

- *Vilken slags information eller vägledning behöver upphandlare ha, för att i större utsträckning kunna ställa miljökrav?*
- *Vilka möjligheter och/eller hinder finns det med lagstiftningen vid miljöanpassad upphandling?*
- *Vilken miljöhänsyn tas det vid upphandling av trä- och pappersprodukter?*

Nedan följer studiens slutsatser uppdelade på de tre frågorna.

Den första frågan...vägledning i upphandling

När vi började studien funderade vi över om vi kunde se några skillnader i miljöarbetet mellan geografiskt stora och små kommuner. Det vi har kommit fram till är att desto större kommun, desto mer engagerat miljöarbete. Det kan bero på att en större kommun har mer resurser i ekonomi och personal. Kommuner som marknadsfört sig som en miljökommun har i regel en högre standard på sitt miljöarbete. De har satt press på sig själva att leva upp till detta. Vi anser att det är ett bra sätt att nå sitt mål genom att offentliggöra något som kommer att ske i framtiden, det vill säga att de förlorar mycket på om de misslyckas.

En person som bor i en miljömedveten kommun har lättare att ta till sig, medvetet som omedvetet, handlingar som ger fördelar för miljön. Vi anser att om en kommun är miljömedveten och visar på ett föredömligt sätt hur invånare ska agera är det lättare att utföra ett miljömedvetet val. Det kan vara att kommunen tänker på avgaser och subventionerar bussbiljetterna. Ett annat alternativ kan vara att all livsmedel som köps in ska vara till exempel 25 procent ekologiska. Små saker som gör att miljötänkandet finns i vardagen, utan att invånare ens tänker på det, kan i sin tur leda till något mycket positivt.

Vi anser att det är bäst om en upphandlare i grund och botten har en utbildning, speciellt i områden som juridik, ekonomi och miljö. Det skulle underlätta den dagliga rutinen för upphandlaren och göra så att han/hon på ett enklare sätt bli mer insatt i problematiken runt en miljöanpassad upphandling.

Det gäller att veta vart informationen finns så att det lätt kan sökas upp och leda till att en utvärdering av anbuden kan flyta på smidigare. Det gäller även att kunna ta fram information till ett bra underlag, eftersom allt grundar sig i det. Har upphandlaren gjort ett bra underlag underlättar det för resten av processen. Det leder dessutom till att risken minskar för ett överklagande.

Alla kommuner som är med i vår undersökning använder sig av EKU-verktyget, men vissa använder detta hjälpmedel mer ofta än vad andra gör. För en upphandlare underlättar det att ha hjälpmedel som EKU, speciellt om de har tidsbrist. Om upphandlaren inte är insatt i en speciell produktgrupp är det bra att de kan gå in och se vilka miljökrav som uppges i EKU. Vi vill poängtera att EKU är ett bra hjälpmedel som säkerställer arbetet med att miljöhänsyn tas vid upphandling. Däremot anser vi att om upphandlare använder EKU under ”normala fall” förlorar till viss del miljön på det, eftersom de inte tänker till och ställer mer långtgående miljökrav, vilket de kan göra. Vi anser att upphandlare bör ställa miljökrav i största möjliga mån och då räcker inte alltid miljökraven i EKU.

I vår studie har sju stycken av åtta kommuner en inköspolicy och fem stycken av åtta kommuner en miljöpolicy. Vi anser att kommuner i alla fall bör ha en inköspolicy och att det är en stor fördel om de har en miljöpolicy, antingen som en del av inköspolicyn eller som ett eget styrdokument. Att ha ett dokument med sin inköspolicy eller upphandlingspolicy är en stor fördel för dem som upphandlar. Inköparna vet mot vilka mål de ska sträva mot. En ytterligare fördel är om kommuner har en miljöpolicy för att ta mer miljöhänsyn vid sina upphandlingar. Det är bra att veta som inköpare att de tar beslut som är i kommunens intresse, det kan lätt framgå genom att ha en policy. Vi rekommenderar upphandlingsenheten i Tierps kommun att yrka på ett politiskt beslut att ta fram en upphandlingspolicy. De kommuner som inte har en miljöpolicy bör beakta att ta fram en sådan för att sträva efter mer miljöhänsyn vid offentlig upphandling.

Vi har under intervjuernas gång fått uppfattningen att kommunerna är medvetna om vilka problem de har vid miljöanpassad upphandling. Frågan är om de gör något åt saken? Det som skulle få dem att agera i rätt riktning kan vara ett politiskt beslut, antingen från kommunledningen eller från en högre instans. Eftersom problemen ser olika ut på olika kommuner kan en skärpning av lagen gällande miljökraven underlätta i förbättringsarbetet.

Den andra frågan...lagstiftningens roll

Att många upphandlare ser LOU som krånglig och komplicerad ser vi som ett problem. Den lagen är upphandlarnas främsta verktyg i upphandlingarna och bör vara lättare att arbeta med. Som det ser ut kommer den reviderade versionen av LOU att komma ut i början av 2008. Vår förhoppning är att den kommer att uppskattas av upphandlare och underlätta deras arbete.

Kommunerna är väl medvetna om att de ska ta miljöhänsyn vid sina upphandlingar. De får däremot inte ta hänsyn till ett specifikt miljömärke eftersom det enligt lagen om offentlig upphandling är diskriminerande. Detta ser inte upphandlarna som ett problem. Genom att uppge kraven bakom en miljömärkning kan de få in fler anbud men samtidigt hålla en bra miljöstandard.

Att underlätta för upphandlare att gynna lokala företag och småföretag är svårt i lagen. En av poängerna med lagarna kring offentlig upphandling är att det ska råda fri konkurrens och ingen leverantör diskrimineras. Frågan kvarstår dock hur lokala företag och småföretag ska kunna konkurrera på samma villkor som de stora aktörerna. Ytterligare en problematik ligger i när politiker går ut och uttalar sig om att deras kommun ska handla lokalt och gynna småföretagarna. Detta ställer till det för upphandlingsenheten på kommunen som måste följa gällande lagstiftning. Genom våra intervjuer har vi fått uppfattningen att detta problem ofta går att lösa. Upphandlings- och inköpskontoren hittar lagliga sätt att få med lokala företag och

småföretag i upphandlingar. Vinner ett sådant företag en upphandling är det för att det var det bästa alternativet.

Den sista frågan...miljöhänsyn vid upphandlingar av trä- och pappers produkter

De intervjuade kommunerna har inte någon speciell policy för trä- och pappersprodukter. För upphandling av dessa produkter gäller samma rutiner som för andra produkter. Inställningen tycks vara att det är lätt att hitta trä- och pappersprodukter som uppfyller relevanta miljökrav, det vill säga det är inget svårt område att kunna ta miljöhänsyn inom. Dessa produkter är ett område som ligger långt fram i sitt miljöarbete och därför finns det många produkter för upphandlare att välja mellan vid sina upphandlingar.

Alla de studerade kommunerna har kännedom om FSC, men deras kunskap om vad detta miljömärke innebär varierar. Av de studerade kommunerna är det endast en kommun som säkert kan säga att de har upphandlat med dess kriterier och att de gör det frekvent. För att göra FSC mer kända på marknaden krävs marknadsföring, både riktad till allmänheten och organisationer. Dessutom anser vi att FSC borde marknadsföra sig inom den offentliga sektorn. Ett förslag är att se på hur andra miljömärkningar, till exempel KRAV, har gjort under sina lyckade marknadsföringskampanjer.

I vår undersökning ställde vi frågan angående vilka svårigheter och hinder kommunerna ser med att ställa miljökrav vid trä- och pappersprodukter. Ett av svarsalternativen var att det är *Ointresse från kommunledningen*, men det var ingen inköpsansvarig som såg det som ett problem i sin kommun. Det vi funderade på var om det kan vara på grund av att ingen vågar ange detta som ett alternativ. De vill helt enkelt inte hänga ut sin kommunledning som boven i dramat, att det är de som gör att inte miljökraven ställs. För om en kommunledning är drivande inom miljöaspekter underlättar det för en upphandlare att ta med miljöhänsyn i upphandlingar. Alternativet är att intervjupersonerna på kommunerna anser att deras kommunledning är drivande inom miljöområdet och att de därmed inte är ett hinder eller svårighet vid trä- och pappersprodukters upphandlingar.

Ett annat svarsalternativ till den frågan var att de *Ser inga problem* med att ställa miljökrav vid trä- och pappersprodukter vilket vi anser är mycket positivt. Finns det inga svårigheter antar vi att de alltid har miljöhänsyn i sina upphandlingar inom detta produktområde. För organisationer som har produkter som är FSC-märkta gäller det att se till att vara aktiv i kommuners upphandlingar.

Epilog

I detta kapitel redogör vi för våra slutliga tankar kring vårt examensarbete och ger förslag på fortsatta studier.

I vår studie har vi undersökt hur upphandlingsenheter på åtta olika kommuner anser att deras arbete med miljöhänsyn ser ut idag. Vi har fått en djupare förståelse kring hur kommuner och upphandlingsprocessen med LOU fungerar. Något som vi har blivit positivt överraskade av är att vissa kommuner verkligen satsar på att ligga i framkanten när det gäller miljöfrågor. Vi vill i hög grad ge kredit till dessa kommuner att de kämpar på och att det finns många engagerande och insatta människor som är positiva till en miljöanpassad upphandling.

Under studiens gång har andra tankar och nya intressanta frågeställningar dykt upp som skulle kunna utgöra en grund för framtida studier, till exempel examensarbeten. Det vi själva var inne på till en början var att göra en enkätundersökning bland Sveriges 290 kommuner för att få en helhetsbild av hur miljöhänsynen ser ut idag bland kommunerna.

Det skulle vara intressant om det gjordes en undersökning när den nya LOU kommer och göra en jämförelse om det blivit lättare eller svårare att ställa sociala och miljömässiga hänsyn vid upphandlingar. Skulle vara intressant att göra det på de kommuner som är med i denna studie, en så kallad uppföljning för att se om den nya LOU underlättar.

En annan studie som vi funderat på är om olika partiers åsikter i kommunen spelar någon roll, det vill säga om miljöhänsyn styrs av politisk färg. Kan det tänkas att miljöhänsyn vid kommuners arbeten beror på vem som har det politiska styret i kommunen?

I vår undersökning har vi försökt att ha fokus på FSC och deras miljömärkning. Det som kan ligga till grund i en annan studie är om det studeras ett annat certifieringsorgan eller miljömärke. Det finns till exempel idag svårigheter att upphandla med Rättvisemärkta produkter. Det skulle även vara intressant att ta upp ett produktområde som inte ligger långt fram i miljöarbetet för att se om kommuner då ställer miljökrav på områden som kan vara lite svårare.

Slutligen en studie som ligger oss lite närmare som vi mer än gärna ser blir gjord är att komma fram till hur FSC kan marknadsföra sig och bli ett starkt märke på marknaden som allmänheten känner till. Det skulle till exempel kunna göras en jämförelse med KRAV och se om det går att göra någon liknande kampanj för att nå ut med FSC-märkningen.

Referenser

Litteratur

- Boyne, G. A. 2002. *Public and private management: What's the difference?* Journal of Management Studies, 39:1, s. 97 – 122. Blackwell Publishing, Oxford. (ISSN 1467-6486)
- Brundtland, G. H. 1988. *Vår gemensamma framtid: [rapport från] Världskommissionen för miljö och utveckling under ordförandeskap av Gro Harlem Brundtland*. Hägerhäll, B. (red). Tiden, Stockholm. (ISBN 91-518-2159-1)
- Carson, R. 1963. *Tyst vår*. Tiden, Stockholm.
- Dahlgren, J. & Häller, M. 1994. *Offentlig upphandling – regler för upphandling i offentliga sektorn*. Bokförlaget Kommunlitteratur, Ängelholm. (ISBN 91-9720825-6)
- Ek, K. & Furness-Lindén, A. 2005. *Syns vi – finns vi? – Marknadsföringsstrategier för Svenska FSC*. Institutionen för skogens produkter och marknader, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala. (ISSN 1651-4467)
- Eriksson, L. T. & Wiedersheim-Paul, F. 1999. *Att utreda, forska och rapportera*. Liber Ekonomi, Malmö. (ISBN 91-47-04395-4)
- Falk, J-E., Frenander, C., Nohrstedt, P. & Ryding, S-O. 2004. *Miljöledning vid upphandling & inköp*. Jure bokhandel, Stockholm. (ISBN 9172232110)
- Gadde, L-E. & Håkansson, H. 1998. *Professionellt inköp*. Studentlitteratur, Lund. (ISBN 91-44-00692-6)
- Holme, S. 1997. *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Studentlitteratur, Lund. (ISBN 91-44-00211-4)
- Hood, C. 1995. *The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme*. Accounting, Organizations and Society. Vol. 20, nr 2/3, s. 93 – 109. Pergamon Publishing, Oxford.
- Häggroth, S. & Peterson, C-G. 2002. *Kommunalkunskap – Så fungerar din kommun*. Hjalmarson & Högberg Bokförlag, Stockholm. (ISBN 91-89660-01-3)
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. 2002. *Hur moderna organisationer fungerar*. Studentlitteratur, Lund. (ISBN 91-44-02276-X)
- Karlström, U. 2006. *Gröna inköp. Handbok i miljöprofilering av företag och organisationer*. Norstedts Juridik AB, Stockholm. (ISBN 91-99-10820-1)
- Kotler, P. 2003. *Marketing Management*. Upper Saddle River, New Jersey. (ISBN 0-13-033629-7)

- Kotler, P., Armstrong, G., Saunders, J. & Wong, V. 2002. *Principles of Marketing*. Pearson Higher Education, Edinburgh. (ISBN 0-273-64662-1)
- Kvale, S. 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur, Lund. (ISBN 91-44-00185-1)
- Kylén, J-A. 2004. *Att få svar. Intervju - enkät - observation*. Bonnier Utbildning AB, Stockholm. (ISBN 91-622-6577-6)
- Lekvall, P. & Wahlbin, C. 1993. *Information för marknadsföringsbeslut*. IHM Förlag AB, Göteborg. (ISBN 91-86460-64-1)
- Lundahl, U. & Skärvad, P-H. 1999. *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Studentlitteratur, Lund. (ISBN 91-44-01003-6)
- May, T. 2001. *Samhällsvetenskaplig forskning*. Studentlitteratur, Lund. (ISBN 91-44-01143-1)
- Nilsson, J-E., Bergman, M., Pyddoke, R. 2005. *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*. SNS Förlag, Stockholm. (ISBN 91-7150-978-X)
- Norberg, L., Israelsson, M., Israelsson, B. 1999. *Offentlig upphandling – en outnyttjad miljardmarknad*. Industrilitteratur AB, Stockholm. (ISBN 91-7548-571-0)
- Patel, R. & Tebelius, U. 1987. *Grundbok i forskningsmetodik*. Studentlitteratur, Lund. (ISBN 91-44-24851-2)
- Peattie, K. 1998. *Grön marknadsföring – Att möta den gröna utmaningen*. Studentlitteratur, Lund. (ISBN 91-44-00068-5)
- Rosell, L. 2006. *Inköpsteknik. Praktisk handbok för effektivare inköp*. Björn Lundén Information AB, Näsviken. (ISBN 91-7027-493-2)
- Sjöstrand, S-E. 1985. *Samhällsorganisation*. Doxa AB, Lund. (ISBN 91-578-0190-8)
- Starrin, B. & Svensson, P-G. 1994. *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Studentlitteratur, Lund. (ISBN 91-44-39861-1)
- Wallén, G. 1996. *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*. Studentlitteratur, Lund. (ISBN 91-44-36652-3)
- Webster, F. E. 1972. *Organizational buying behavior*. Prentice-Hall, New Jersey. (ISBN 0-13-640953-9)
- White, G. & Sarshar, D. 2004. *Ansvarsfulla inköp av trä- och pappersprodukter*. Världsnaturfonden WWF, Solna.

Internet

Borlänge kommun, www.borlange.se

1. Om kommunen. 2007-01-29
http://www.borlange.se/templates/BlgUnitStartPage_225.aspx
2. Upphandling & inköp. 2007-01-29
http://www.borlange.se/templates/BlgUnitStartPage_318.aspx
3. Organisation. 2007-01-29 http://www.borlange.se/templates/BlgPage_4399.aspx

Bräcke kommun, www.bracke.se

1. Bräcke kommun. 2007-01-29 <http://www.bracke.se/>

Citat just nu, <http://citat.just.nu/>

1. Albert Einstein. 2006-11-10 <http://citat.just.nu/>

EKU, Ekologisk hållbar upphandling, www.eku.nu

1. Historia. 2006-06-02 <http://www.eku.nu/aboutEku/history.asp>
2. Om upphandlingsprocessen. 2006-06-02 <http://www.eku.nu/UpphandlProc/>
3. Ett Internetbaserat verktyg för ekologiskt hållbar offentlig upphandling/Principförslag till drift, kvalitetssäkring och finansiering av verktyget. 2007-01-16
<http://www.eku.nu/doc/ekuDel/ekudel-it-verktyg.pdf>
4. Kort om EKU. 2007-03-07 <http://www.eku.nu/aboutEku/short.asp>

EMAS, Eco Management and Audit Scheme, www.emas.se

1. Vad är EMAS? 2007-03-07 <http://www.emas.se/vae.asp?sida=3>

EPD, Environmental Product Declaration. www.environdec.com

1. Introduction. 2007-01-16 <http://www.environdec.com/page.asp?id=150&menu=3,20,0>

Etiska Institutet, <http://www.etiskainstitutet.org/index.htm>

1. FN Agenda 21. 2006-11-13 <http://www.etiskainstitutet.org/id28.htm>

EU-blomman, www.blomman.nu

1. Välkommen till Blomman. 2006-11-28
<http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel>
2. Blommans miljökrav. 2006-11-28 <http://www.blomman.nu/default.asp?nav=arbete>
3. Blommans mål. 2006-11-28 <http://www.blomman.nu/default.asp?nav=mal>
4. Blommans historia. 2006-11-28 <http://www.blomman.nu/default.asp?nav=historia>
5. Blommans kriterier. 2006-11-28 <http://www.blomman.nu/default.asp?nav=kriterier>
6. Om Blomman. 2006-11-28 <http://www.blomman.nu/default.asp?nav=omblomma>

Europa, <http://europa.eu>

1. Översikt över EU:s verksamhetsområden – Konkurrens. 2006-10-31
http://europa.eu/pol/comp/overview_sv.htm

FSC, Forest Stewardship council, International, www.fsc.org

1. About FSC. 2006-11-29 http://www.fsc.org/en/about/about_fsc/history
2. Governance. 2006-12-01 <http://www.fsc.org/en/about/governance>
3. Policy and Standards. 2006-12-06
http://www.fsc.org/en/about/policy_standards/princ_criteria

Kalmar kommun, www.kalmar.se

1. Inköp/Upphandling. 2007-01-24 <http://www.kalmar.se/templates/Page.aspx?id=2610>
2. Miljöledning. 2007-01-24 <http://www.kalmar.se/templates/Page.aspx?id=2856>
3. Miljöpolicy. 2007-01-24 <http://www.kalmar.se/templates/Page.aspx?id=2858>

Kommentus, www.kommentus.se

1. Företaget. 2007-05-07 <http://www.kommentus.se/>

Konkurrensverket, www.kkv.se

1. Tre lagar som rör upphandling. 2006-11-14 http://www.kkv.se/t/Page_386.aspx
2. Viktig skillnad mellan LOU och LIU. 2006-11-28
http://www.kkv.se/t/Page_636.aspx

KRAV, www.krav.se

1. Historik. 2006-11-29
http://www.krav.se/ArticlePages/200407/08/20040708145752_public762/20040708145752_public762.dbp.asp
2. Allmänna fakta om KRAV. 2006-11-29
http://www.krav.se/ArticlePages/200407/07/20040707144104_public190/20040707144104_public190.dbp.asp
3. KRAVs mål och syfte. 2006-11-29
http://www.krav.se/ArticlePages/200407/07/20040707151352_public933/20040707151352_public933.dbp.asp
4. Om KRAV-märkningen. 2006-11-29 http://www.krav.se/fakta_kravMarke.asp
5. Om kravs regler. 2006-11-29
http://www.krav.se/ArticlePages/200503/09/20050309111742_public236/20050309111742_public236.dbp.asp

Miljö & Utveckling, www.miljo-utveckling.com

1. Svenska miljö- och inköpschefer: ”Det är svårt att ställa miljökrav”. 2006-12-13
<http://www.miljo-utveckling.com/FMPro?-DB=web.fp5&-Format=/mu/nyheter/artikel.html&-Token=18764&-View>

Miljöbron, www.miljobron.se

1. Startside. 2007-05-15 <http://www.miljobron.se/>

Miljöstyrningsrådet, www.miljostyrning.se

1. Verktyg och tjänster. 2007-01-16 <http://www.miljostyrning.se/tools.asp>
2. Om Miljöstyrningsrådet. 2007-01-17 <http://www.miljostyrning.se/about.asp>

Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se

1. Miljöanpassad offentlig upphandling. 2007-05-15
<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5445-7.pdf>

Norstedts Juridik AB, www.nj.se

1. Inköps- & Miljöpraktika - Pärm med lösblad. 2007-01-16
<http://www.nj.se/njab/produkt.nsf/lf1?ReadForm&702AF7A3BD643897412568CE0052EA7E?OpenDocument>

Notisum, www.notisum.se

1. Lag (1992:1528) om offentlig upphandling. 2006-11-16
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19921528.HTM>
2. Lag (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. 2006-11-27. <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19940615.HTM>

NOU, Nämnden för offentlig upphandling, www.nou.se

1. Kort om LOU och NOU. 2006-11-29 <http://www.nou.se/pdf/broschyr.pdf>
2. Rapport om ekologiskt hållbar offentlig upphandling. 2006-12-11
<http://www.nou.se/pdf/15-98.pdf>
3. Effekter av lagen om offentlig upphandling. 2006-12-13
<http://www.nou.se/pdf/loueffekt.pdf>
4. Vanliga frågor. 2007-04-02 <http://www.nou.se/10vanl.html#11>
5. Rapport från Nämnden för offentlig upphandling med exempel på antidiskrimineringsklausuler som kan användas i upphandlingskontrakt. 2007-05-15
<http://www.nou.se/pdf/2002-19.pdf>
6. Nyhetsbrev från Nämnden om offentlig upphandling, mars 2007. 2007-05-23
<http://www.nou.se/pdf/Infomars07.pdf>

PEFC, Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes, www.pefc.org

1. About PEFC. 2006-12-11 http://www.pefc.org/internet/html/about_pefc.htm
2. A short history. 2006-12-11.
http://www.pefc.org/internet/html/about_pefc/4_1137_498.htm

Regeringskansliet, www.regeringen.se

1. Offentlighetsprincipen. 2006-11-09
<http://www.regeringen.se/sb/d/1487/a/12528>
2. Agenda 21 – En sammanfattning. 2006-11-13
<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/86/84/6de2900f.pdf>
3. Agenda 21. 2006-11-13 <http://www.sweden.gov.se/sb/d/1591/a/18684>
4. Hållbara Sverige - uppföljning av åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling. 2006-12-11 <http://www.regeringen.se/content/1/c4/29/63/40c920f3.pdf>
5. Nya upphandlingsregler 2. 2007-01-16
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/03/33/447d389e.pdf>
6. Miljöstyrningsrådet. 2007-01-17
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/39/60/ee4275eb.pdf>

Rättvisemärkt, www.rattvisemarkt.se

1. Startside. 2007-05-15 <http://www.rattvisemarkt.se/>

Sala kommun, www.sala.se

1. Aktuella offentliga upphandlingar. 2007-01-31 <http://www.sala.se/>
2. Upphandlingspolicy för Sala kommun. 2007-01-31 <http://www.sala.se/>
3. Ekonomikontoret. 2007-01-31 <http://www.sala.se/>

Skogsägarna Norrskog, www.norrskog.se

1. Skogscertifiering garanterar uthålligt skogsbruk, 2006-12-11
<http://www.norrskog.se/dokument/Cert.pdf>

Statistiska centralbyrån, www.scb.se

1. Kommunfolkmängd efter kön 1 november 2006. 2007-01-24
http://www.scb.se/templates/tableOrChart___186794.asp
2. Prisbasbelopp. 2007-04-03 http://www.scb.se/templates/tableOrChart___33883.asp

Stockholms stad, www.stockholm.se

1. Avknoppning, valfrihet och upphandling. 2007-05-07
<http://www.stockholm.se/Extern/Templates/Page.aspx?id=30739>

Svanen, www.svanen.nu

1. Svanens historia. 2006-11-28 <http://www.svanen.nu/omsvan/historia.asp>
2. Om Svanen. 2006-11-28 <http://www.svanen.nu/omsvan/>
3. Svanens mål. 2006-11-28 <http://www.svanen.nu/omsvan/mal.asp>
4. Svanens krav. 2006-11-28 <http://www.svanen.nu/omsvan/arbete.asp>
5. Om Svanens kriterier. 2006-11-28 <http://www.svanen.nu/kriterier/kriterier.asp>
6. Så tas Svanens krav fram. 2006-11-28 <http://www.svanen.nu/kriterier/kriterieutv.asp>
7. Kriterietrappan. 2006-11-28 <http://www.svanen.nu/kriterier/trappa.asp>

Svenska FSC, Forest Stewardship council, www.fsc-sverige.org

1. Vad är FSC? 2006-10-31 <http://www.fsc-sverige.org/OmFSC/tabid/54/Default.aspx>
2. Historik. 2006-11-29 <http://www.fsc-sverige.org/OmFSC/Historik/tabid/57/Default.aspx>
3. FSC i Sverige. 2006-12-08 <http://www.fsc-sverige.org/OmFSC/FSCiSverige/tabid/55/Default.aspx>
4. FSC-produkter. 2007-03-07 <http://www.fsc-sverige.org/Konsument/FSCprodukter/tabid/81/Default.aspx>

Svenska Naturskyddsföreningen, SNF, www.snf.se

1. Historien om Bra Miljöval-märket. 2006-11-29 <http://www.snf.se/bmv/om-historik.cfm>
2. Vi har en vision. 2006-11-29 <http://www.snf.se/bmv/om-index.cfm>
3. Ett märke att lita på. 2006-11-29 <http://www.snf.se/bmv/om-marke-att-lita-pa.cfm>
4. Kriterierna i ett nötskal. 2006-11-29 <http://www.snf.se/bmv/kriterier-index.cfm>

Svenska PEFC, www.pefc.se

1. Bakgrund. 2006-12-10 www.pefc.se
2. Svenska PEFC ekonomiska förening. 2006-12-09 www.pefc.se
3. Svenskt tekniskt dokument 2. 2006-12-09
<http://www.pefc.se/default.asp?oewCmd=10&pageid=17049&path=11099%2C12273&file=207%5C542%5CSvenskt+Tekniskt+Dokument+II+2006%2D04%2D26%2Epdf>

Svenskt näringsliv, <http://sn.svensktnaringsliv.se>

1. Från defensiv till proaktiv. Drivkrafterna bakom hållbar tillväxt. 2006-12-13
[http://sn.svensktnaringsliv.se/sn/publi.nsf/Publikationerview/0B1EF69D91E09942C1256C2500418647/\\$File/PUB200208-004-2.pdf](http://sn.svensktnaringsliv.se/sn/publi.nsf/Publikationerview/0B1EF69D91E09942C1256C2500418647/$File/PUB200208-004-2.pdf)

Sverige.se, www.sverige.se

1. Kommunen fattar beslut nära dig. 2007-05-10
http://www.sverige.se/sverige/templates/topic____9869.aspx

Sveriges Kommuner och Landsting, www.skl.se

1. Löpsedel för Start sida. 2007-05-15 <http://www.skl.se/lopsedelbanner.asp?C=24>

Sveriges offentliga inköpare, www.soi.se

1. SOIORG.se. 2007-05-15 <http://www.soi.se/>

Tierps kommun, www.tierp.se

1. Upphandlingar. 2007-01-31
<http://www.tierp.se/kommunen/organisation/ekonomiochinkop/upphandlingar.4.1f78b68fdbcdf6d507fff609.html>

Västra Götalandsregionen, www.vgregion.se

1. Information från Miljösamverkan Västra Götaland nr 1 oktober 1999. 2007-01-16
http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Milj%C3%B6samverkan/MVG/mvg_nr1_99.pdf

Wiley InterScience, www.interscience.wiley.com

1. Barriers to Certified Timber and Paper Uptake in the Construction and Paper Industries in the United Kingdom. 2007-05-24 <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/112221132/PDFSTART>

Östersund, www.ostersund.se

1. Upphandlingskontoret. 2007-01-29
<http://www.ostersund.se/naringslivutveckling/naringsliv/upphandling.4.1e0f2f6f2dce47f517fff25110.html>
2. Upphandlingspolicy. 2007-04-04
<http://www.ostersund.se/politikorganisation/policydokument/upphandlingspolicy.4.1e0f2f6f2dce47f517fff28068.html>
3. Östersund. 2007-05-14 <http://www.ostersund.se/2.1e0f2f6f2dce47f517fff4.html>

Personliga meddelanden

Andersson, Göran, Inköpsamordnare, Nybro kommun
22 mars 2007

Bergström, Lina, Marknads- och informationsansvarig Svenska FSC, Uppsala
27 mars 2006

Billberg, Monica, Upphandlingsansvarig, Sala kommun
22 februari 2007

Bringborn, Anders, Inköpschef, Borlänge kommun
6 februari 2007

Farmansson, Gunnar, Inköpare, Kalmar kommun
3 maj 2006

Fransson, Per-Gunnar, Inköpschef, Kalmar kommun
3 maj 2006

Hagström, Rolf, Upphandlare, Nybro kommun
5 maj 2006

Laxvik, Maria, Chef för Upphandlingsenheten, Stockholms stad
16 februari 2007

Löfström, Kristina, Upphandlare, Tierps kommun
7 februari 2007

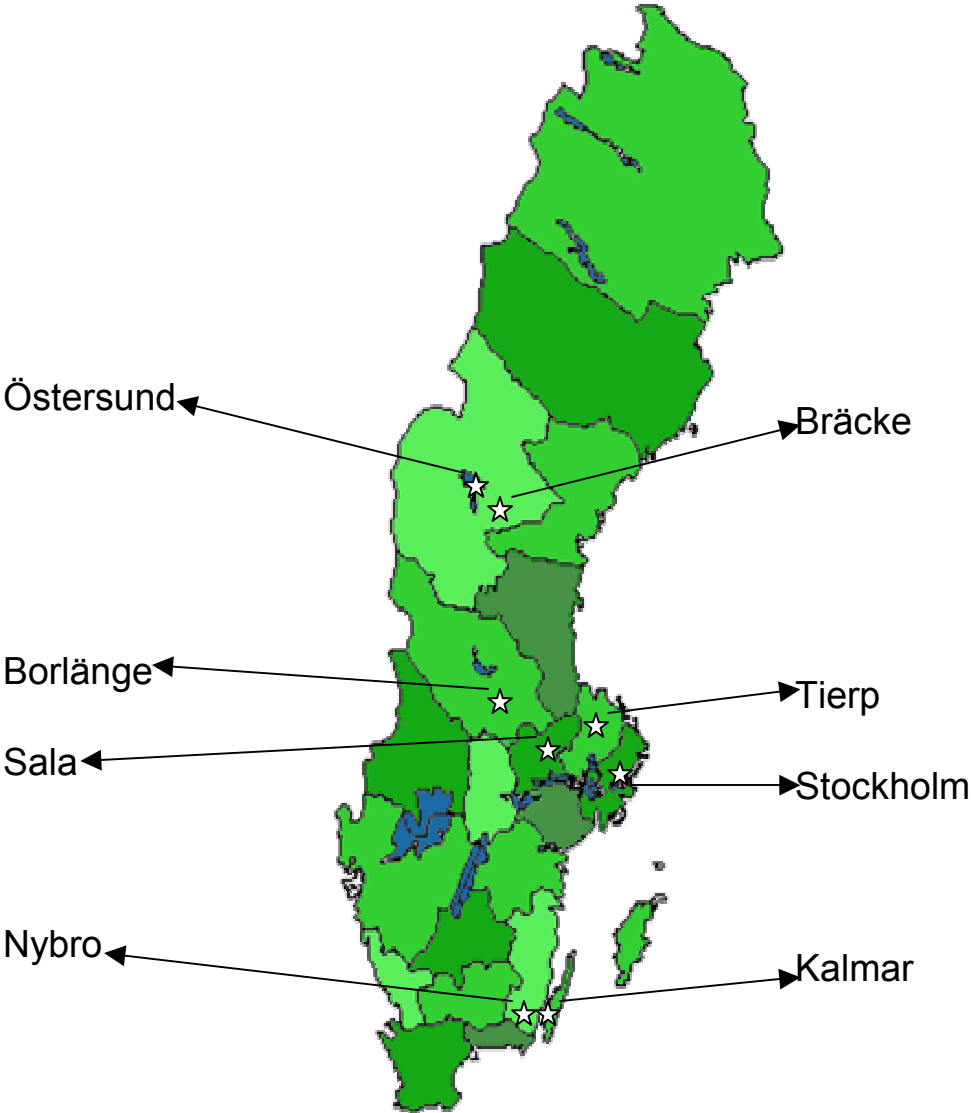
Olofsson, Ingrid, Upphandlare, Östersunds kommun
9 maj 2006

Ranebo, Anders, Upphandlare, Bräcke kommun
9 maj 2006

Schedin, Roger, Upphandlingschef, Tierps kommun
7 februari 2007

Bilaga 1

De studerade kommunerna



Bilaga 2

Intervjuguide

Kommuninformation

Kommunstorlek? Årlig inköpsvolym?

Hur är upphandlingsfunktionen organiserad i din kommun?

Har kommunen någon inköbspolicy? Hur ser den ut?

Har kommunen någon miljöpolicy? Är kommunen miljöcertifierad?

Vem tar beslutet om vilka miljökrav som ska ställas vid en upphandling? Vem fattar beslut om vilket anbud som ska tas?

Information eller vägledning för att ställa miljökrav

Vilken grundutbildning har personalen som sköter upphandling/inköp på er enhet? Har personalen som sköter upphandling på din enhet genomgått någon utbildning i miljöanpassad upphandling?

Vilken slags information eller vägledning tycker du att en upphandlare behöver ha, för att i större utsträckning kunna ställa miljökrav?

Vad skulle kommunen centralt kunna göra för att ta mer hänsyn till miljömärken vid inköp?

Möjligheter och hinder vid miljöanpassad upphandling

Anser du att lagstiftningen i huvudsak ger möjligheter eller i huvudsak innebär hinder, för att bedriva miljöanpassad upphandling?

Vilka är de största hindren för miljöanpassad upphandling i kommunen?

Vilka kriterier tar er kommun hänsyn till vid en upphandling?

Hur skulle ni kunna ta mer hänsyn till miljömärkning vid inköp?

Varför ställs det miljöetiska krav på vissa produkter, men inte på andra?

Finns det några hinder för att inte ha en miljöanpassad upphandling?

Upphandling av trä- och pappersprodukter

Vad ställer ni för miljökrav vid upphandling av trä- och pappersprodukter?

Har kommunen någon policy för att papper/kontorsmöbler ska vara miljömärkta? Med vilket märke?

Vilka hjälpmedel använder kommunen sig av vid en upphandling? Vad använder kommunen för hjälpmedel för att säkerställa en miljöanpassad upphandling av trä- och pappersprodukter?

Vilka faktorer ser Du som hinder för utvecklingen av miljöanpassad upphandling av trä- och pappersprodukter inom den egna kommunen? Du kan kryssa för flera alternativ.

- Otillräckliga kunskaper
- Svårigheter vad gäller utvärdering av anbud
- Brister i upphandlingsrutinerna
- Ekonomi
- Dålig tillgång på miljöanpassade produkter
- Ointresse från personalen på förvaltningarna
- Ointresse från kommunledningen
- Många handlar vid sidan av avtal
- Ser inga hinder

Bilaga 3

Andra miljömärkningar

Det finns andra miljömärkningar än FSC inom områdena trä- och pappersprodukter som är värda att nämna. I denna bilaga tas några av dessa upp, som till exempel märkningarna KRAV, Svanen och EU-blomman.

Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes, PEFC

Den 30 juni 1999 bildades PEFC Europa i Paris, Frankrike (www, PEFC International, 2, 2006). År 2004 utökades organisationen till en internationell organisation och bytte namn från ”Pan European Forest Certification” till ”Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes” (www, Skogsägarna Norrskog, 1, 2006).

PEFC är en oberoende, icke-vinstdrivande och opolitisk organisation som arbetar för hållbar utveckling inom skogsindustrin (www, PEFC International, 1, 2006). Tanken är att långsiktigt garantera att virke från lönsamt skogsbruk kombineras med miljö- och social hänsyn. Organisationen är världens största paraplyorganisation för tredjepart-certifiering av en miljöriktig och uthållig skogsskötsel. Huvudkontoret ligger i Luxemburg.

År 2000 fick de första länderna sina nationella standarder godkända, däribland Sverige (www, PEFC International, 2, 2006). Den svenska delen av PEFC kallas Svenska PEFC ekonomiska förening och har sitt säte i Stockholm (www, Svenska PEFC, 1, 2006). Föreningens ändamål är att informera och erbjuda sina medlemmar tjänster rörande skogscertifiering i det svenska PEFC-systemet (www, Svenska PEFC, 2, 2006). De ska även marknadsföra PEFC och vara Sveriges representant i det europeiska PEFC-rådet.

Syftet med PEFC:s skogsstandard är att utveckla ett uthålligt skogsbruk med god balans mellan produktion, miljö och sociala intressen (www, Svenska PEFC, 3, 2006). PEFC består av tre byggstenar: skogsbruksstandard, miljöstandard och social standard. Den första av dessa standarder anger de principiella riktlinjerna för en ekonomisk ståndortsanpassad skogsproduktion. Den andra standarden anger kraven på hänsyn till natur- och kulturmiljö i skogsbruket. Den sociala standarden anger de principiella riktlinjerna för anställningsförhållanden, arbetsmiljö, arbetsorganisation, kompetens, allemansrätt, glesbygdsutveckling och relationer med samebefolkningen och rennäringen.

KRAV

KRAV bildades 1985 utifrån att fyra organisationer gick samman (www, KRAV, 1, 2006). Den skapades bland annat för att göra en pålitlig märkning av ekologiska produkter och underlätta för konsumenter att kunna göra en insats för miljön i sitt handlande (www, KRAV, 2, 2006). KRAV ekonomisk förening verkar för en förbättrad ekologisk odling, djurhållning och produktion, bland annat genom regelutveckling, internationellt samverkan, opinionsbildning, marknadsföring och information.

KRAV:s dotterbolag Aranea Certifiering AB utför certifiering enligt de regler som finns för KRAV-certifierad produktion. För att trovärdigheten på KRAV-märket ska kunna hållas uppe, granskas alla KRAV-anslutna varje år av Aranea Certifiering AB. Det är i huvudsak produktionssättet och inte produkten i sig som kontrolleras (www, KRAV, 5, 2006). KRAV:s syfte är att erbjuda en trovärdig märkning och en slagkraftig granskning av ekologisk produktion och de insatsmedel som nyttjas till denna (www, KRAV, 3, 2006). För att benämna en produkt ekologisk måste den ha framställts enligt EG:s regler för ekologisk produktion (www, KRAV, 4, 2006). Endast företag/producenter med KRAV-certifiering får nyttja KRAV-märket på sina ekologiska produkter.

Bra Miljöval

Svenska Naturskyddsföreningen, SNF, startade 1987 en process med en egen miljömärkning, vilken fick namnet Bra Miljöval (www, SNF, 1, 2006). Till en början märktes produkterna med gula märken och på hyllkanten fanns texten Bra Miljöval. Detta utvecklades 1992 till det runda märket Bra Miljöval med pilgrimsfalken. Den har i sin tur ytterligare utvecklats till att bara pilgrimsfalken nu är kvar och ingen text, eftersom det underlättar en lansering utanför Sveriges gränser.

Bra Miljöval finns på produkter som är minst skadliga för miljön (www, SNF, 2, 2006). Den baseras på ett antal kriterier, där vissa generella gäller för alla produkter. De är att naturresurserna måste tas bättre till vara på, att inte hota människans hälsa och den biologiska mångfalden samt att alla produkter ska kunna användas på nytt eller återvinnas. Kriterierna kan vara hårda, men inte omöjliga att leva upp till (www, SNF, 3, 2006). Produkterna som märks med Bra Miljöval måste successivt utvecklas och inte påverka miljön lika mycket och därför förstärks och förnyas kriterierna efterhand. Det sker en årlig kontroll av de organisationer som har miljömärket, vilket sker av auktoriserade revisorer. Utgångspunkten i kriterierna är ett helhetsperspektiv och sätta krav på både råvaran och kemikalierna i produktionen (www, SNF, 4, 2006). Det gäller för tillverkaren att ta sitt ansvar för vad som händer med produkterna efter användning. En miljöpolicy krävs för företagen där det ska stå hur de ska minska sin miljöpåverkan och hur de ska arbeta mer långsiktigt med miljöfrågor.

Svanen

Svanen kom till genom att Nordiska Ministerrådet beslutade år 1989 för att införa en gemensam, officiell miljömärkning i Norden (www, Svanen, 1, 2006). På uppdrag av regeringen och riksdagen fick SIS, Standardiseringen i Sverige, hand om svanmärkningen (www, Svanen, 2, 2006). Den gröna symbolen står för att en produkt är ett bra miljöval. Svanen finns inom cirka 60 olika produktgrupper, vilket är allt från möbler till hotell. Svanens mål (www, Svanen, 3, 2006) är att medverka till att en mindre miljöbelastande konsumtion sker och genom miljömärkningen vill de uppmuntra producenter till förbättringar av miljöanpassade varor och tjänster. Organisationer som söker licens att få nyttja Svanen redogör för resultat av oberoende undersökningar som visar att kraven efterlevs (www, Svanen, 4, 2006). Svanens kriterier är inte lika i förhållande till olika produkter (www, Svanen, 5, 2006), men det finns vissa allmänna kriterier för alla produktgrupper. Dessa är att:

- *Svanen tar hänsyn till produktens miljöbelastning från råvara till avfall, det vill säga under produktens hela livscykel.*
- *Krav ställs på produktens kvalitet och funktion. Produkten måste vara minst lika bra som likvärdiga produkter på marknaden.*
- *Kraven höjs successivt för att säkerställa att en svanmärkt produkt ständigt tillhör de bästa ur miljösynpunkt.*

När Svanens kriterier tas fram granskar de produktens miljöpåverkan under hela dess livscykel (www, Svanen, 6, 2006). För att utse de mest lämpade produktgrupperna för miljömärkning granskar Svanen om de motsvarar kriterierna *relevans*, *potential* och *styrbarhet*. Relevansen granskas utifrån vilket miljöproblem som finns för produktgruppen och hur betydande det är. Potentialen granskas med avseende på möjlig miljöförbättring inom produktgruppen. Styrbarhet är ett mått på hur produkten, aktiviteten eller problemet kan beröras av miljömärkningen. Kriterierna bestäms till slut av den Nordiska Miljömärkningsnämnden. I takt med att utvecklingen av produkter gör framsteg och nya vetenskapliga upptäckter tas fram förbättras Svanens kriterier efter en trappstegsmodell (www, Svanen, 7, 2006). Kriteriedokumentet revideras ungefär var tredje år och det i sin tur leder till att svanmärkta produkterna får högre krav att leva upp till.

EU-blomman

År 1992 godkände Europeiska Gemenskapernas råd förordningen om ett gemensamt miljömärke inom EG (www, EU-blomman, 4, 2006), vilket kom att bli Blomman. Den svenska regeringen tog beslut 1994 att den europeiska miljömärkningen för Sveriges del skulle skötas av Standardiseringen i Sverige, SIS. Idag finns det kriterier utvecklade för ungefär 23 produktgrupper, men fler grupper kommer hela tiden till. Blommans vision är ett hållbart samhälle, där kommande generationer har samma förutsättningar som idag (www, EU-blomman, 1, 2006). Märket har tagit fram krav för vissa konsumtionsvaror och tjänster (www, EU-blomman, 2, 2006). Denna miljömärkning tar hänsyn till produktens miljöbelastning från råvara till avfall, det vill säga under produktens hela livscykel. Tillverkarna måste genom undersökningar och dokumentation bevisa att produkterna genomför de krav som ställs på miljö, hälsa och funktion (www, EU-blomman, 6, 2006).

Blommans mål är att medverka till en mindre miljöbelastande konsumtion inom EU (www, EU-blomman, 3, 2006). Genom frivillig miljömärkning vill Blomman bistå i konsumenters önskan att agera miljömedvetet och på så sätt göra sitt till arbetet för en bättre värld. Blomman vill stimulera producenter genom sin miljömärkning till en utveckling av miljöanpassade varor och tjänster. Dess krav varierar dock mellan olika produkter (www, EU-blomman, 5, 2006). Gemensamt för alla produktgrupper är att:

- *Hänsyn tas till produktens miljöbelastning från råvara till avfall, det vill säga under produktens hela livscykel. Kraven gäller energiförbrukning, vattenförbrukning, luftförorening, avfallsproduktion, hållbart skogsbruk samt buller- och markföroreningar. Produktens användning av naturresurser vägs också in.*
- *Krav ställs på produktens kvalitet och funktion. Produkten måste vara minst lika bra som likvärdiga produkter på marknaden.*

Pris: 100:- (exkl moms)

Tryck: SLU, Institutionen för ekonomi, Uppsala 2007.

Distribution:

Sveriges lantbruksuniversitet

Institutionen för ekonomi

Box 7013

750 07 Uppsala

Tel 018-67 2165

Swedish University of Agricultural
Sciences

Department of Economics

P.O. Box 7013

SE-750 07 Uppsala, Sweden

Fax + 46 18 673502