



# **Offentlig upphandling av ekologiskt producerade livsmedel**

-Ludvika kommuns, Borlänge kommuns respektive Smedjebacken  
kommuns erfarenheter av gruppcertifiering enligt KRAV

av

Emma Dahlberg Sundling

Handledare: Charlotte Lagerberg Fogelberg  
Centrum för uthålligt lantbruk  
Examinator: Cecilia Mark-Herbert

---

Husdjursvetenskap - Examensarbete 10p/15hp  
Litteraturstudie  
SLU, Uppsala 2007

## Summary

The Swedish public procurement correspond to approximately 400 milliard Swedish crowns every year which corresponds to about a fourth of the Swedish Gross National Product. Setting proper demands in the procurement is a useful tool to drive the development towards more environmentally adapted products and provisions. The Act on Public Procurement (Lagen om offentlig upphandling, 1992:1528) gives the municipalities opportunities to consider environmental properties during the procurement. This combined literature and empirical study investigates the experiences made by the three municipalities Ludvika, Borlänge and Smedjebacken during the process of certifying their school kitchens as organic in cooperation with KRAV. The main conclusion is that without compassion and curiosity for developing a green public procurement changes can be hard to implement. A political support within the municipality is important for carrying out new ideas and realising the changes necessary. According to this study factors contributing to keeping the budget has been; seasonally adapted ingredients and menus for the school meals, changing the eating habits towards less meat-based meals and inserting greater volumes organically produced foods in the procurement agreement. Another finding in this study is that the cooperative scheme of many years' standing between these three municipalities has been a successful way of spreading information and experiences as well as building commitment and environmental awareness during the certifying process.

## Inledning

Hållbar utveckling är ett ytterst aktuellt ämne. Runt om i världen pågår övergripande arbete med att utforma strategier för framtiden medan klimatlarmen haglar. Det finns många definitioner på begreppet hållbar utveckling och den kanske mest citerade är Bruntlandkommissionens;

*"En hållbar utveckling kan definieras som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov"* (WCED, 1988).

Det internationella samarbetsorganet för lokala, regionala och nationella myndigheter som arbetar för en hållbar utveckling, Local Governments for Sustainability (ICLEI), menar att en offentlig upphandling av varor och tjänster som tar hänsyn till hållbar utveckling ingår i att använda skattebetalarnas pengar på ett ansvarsfullt sätt (ICLEI:s hemsida, 2007). Detta ligger i linje med samhällets Agenda 21-arbete som initierades i samband med Förenta nationernas konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 (UNCED, 1995; RK, 2002).

I *Hållbarhetens lokala horisont* (2007) har Forsberg gått igenom forskning om kommunernas arbete med lokal och hållbar utveckling. För att hållbarhetsstrategier ska uppstå och drivas igenom har författaren funnit några viktiga gemensamma nämnare. Befolkningsstorlek och socioekonomiska faktorer kan vara betydelsefulla när det gäller att väcka kommuninvånarnas intresse för att delta i arbetet men påverkar också kommunens förmåga att stödja hållbarhetsarbetet ekonomiskt. En faktor som gett särskilt stort genomslag är förekomsten av verkligt engagerade individer – *eldsjälar*. Många kommunala idéer väcks och drivs igenom av driftiga personer. Ibland kan processerna vara helt beroende av att inspirerade miljöentusiaster tagit upp frågan. Forsberg menar att vanligtvis utgörs denna grupp eldsjälar av kommunala tjänstemän och -kvinnor, ofta genom att de naturligt i sin yrkesroll arbetar med dessa hållbarhetsfrågor (Ibid.). Det kan röra sig om Agenda 21-samordnare eller miljöstrateger. Personligt engagemang kan också räcka långt när det gäller att ta tag i särskilda intressen i hållbarhetsarbetet.

Kommunal upphandling innebär att en kommun köper in varor eller tjänster från andra aktörer eller leverantörer. Anbudsförfaranden görs efter speciella tillvägagångssätt och regleras i Lagen om Offentlig Upphandling, (LOU, 1992:1528). Den svenska kommunala upphandlingen omsätter årligen omkring 400 miljarder kronor vilket motsvarar ca en fjärdedel av BNP (Falk *et al.*, 2004; RK, 2007a). För att stärka den svenska utvecklingen mot ett hållbart samhälle vill regeringen främja den miljöanpassade offentliga upphandlingen. Regeringen har ett mål att den offentliga upphandlingen ska innefatta 25 % ekologiskt producerade livsmedel senast år 2010 (RK, 2006a: s 15).

## Syfte och metod

Syftet med detta arbete är att belysa kommunal upphandling av ekologiskt producerade livsmedel. Detta görs genom att undersöka Ludvika kommuns, Borlänge kommuns och Smedjebackens kommuns erfarenheter av gruppcertifiering enligt KRAV. Studien avgränsas till att omfatta de ovan nämnda kommunerna då de under tre års tid ingått i ett pilotprojekt tillsammans med KRAV för att utveckla gruppcertifiering. Genom att studera de tre fallkommunerna fångas likheter och skillnader i deras erfarenheter. Studien är gjord med stöd av litteratur, internetkällor och fallstudier via semistrukturerade intervjuer. Nio grundfrågor har skickats i förväg till de tre intervjupersonerna på respektive kommunkontor. Därefter genomfördes telefonintervjuer. Kompletterande frågor ställdes under samtalens gång. Vid intervjun av Angberg-Morgården vidarebefordrades fråga nr 6 till Anders Silfverin, chef för inköpsenheten i Smedjebackens kommun, via e-post.

## Teoretisk bakgrund

### Lagen om offentlig upphandling

Det finns en rad direktiv som reglerar den offentliga upphandlingen (Falk *et al.*, 2004). De infogades i svensk rätt genom EES-avtalet (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) 1994. Den Europeiska unionens direktiv om upphandling har översatts till svensk rätt i LOU 1992:1528 (Ibid.). När organisationer i offentlig sektor såsom statliga, kommunala och andra myndigheter, samt beslutande församlingar i kommuner och landsting upphandlar varor och tjänster omfattas de av LOU (Nämnden för offentlig upphandlings hemsida, 2007). De svenska organisationerna ska följa LOU och lagen ska tolkas mot bakgrund av vissa EG-rättsliga principer, bl. a *fri rörlighet för varor, principen om etableringsfrihet och principen om frihet att tillhandahålla tjänster*. Av dessa följer *principen om icke-diskriminering, transparensprincipen och likabehandlingsprincipen*. Principen om icke-diskriminering innebär att inga leverantörer får diskrimineras på grund av nationalitet, inte heller får de ges fördel av att de ligger geografiskt ”rätt” placerade. Transparensprincipen står för att hela upphandlingen ska ske på klara villkor, lika för alla. De formulerade kraven i upphandlingsärendet ska vara tydliga och stå fast under hela upphandlingsprocessen. Likabehandlingsprincipen syftar till att alla leverantörer ska erbjudas samma möjligheter att svara på anbudet och få samma information som alla andra vid samma tillfälle (Ibid.). Då LOU bygger på EG-rätten finns det inte tillfredställande många förarbeten att gå tillbaka till när tolkningsproblem uppstår och en del frågeställningar har inte behandlats i domstol vilket ger ett något svävande rättsläge (Falk *et al.*, 2004).

LOU säger i kap. 1 § 22 att den upphandlande enheten ska anta anbudet med lägsta anbudspris eller det mest ekonomiskt fördelaktiga (LOU 1992:1528). När detta bedöms får hänsyn tas till ”*samtliga omständigheter såsom pris, leveranstid, driftkostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan m.m.*”.

Finns det någon egenskap som anses vara av särskilt stor betydelse ska detta anges i anbudsannonserna och egenskapen/-erna ska då rangordnas efter angelägenhetsgrad. Hur upphandlarna tolkar LOU kan vara begränsande i arbetet med att öka den offentliga upphandlingen av ekologiska livsmedel. De svenska offentliga organisationerna har undersökts med avseende på hur de ställer miljökrav i sin upphandling (Chicote *et al.*, 2005: s 15). Resultatet visade att 60 % av organisationerna i stat, kommun och landsting gjorde det återkommande men också att miljökravens genomslag var obefintliga i nästan hälften av fallen eftersom de var felaktigt ställda. Författarna såg även samma tendenser i de statliga ramavtalen (Ibid.).

Dahl *et al.* (2007), som intervjuat upphandlare i tre svenska kommuner, pekar på att det egentligen inte är lagen som begränsar möjligheten att ställa krav utan att det ligger mer på den politiska viljan eller upphandlarnas engagemang och kunskap. Chicote *et al.* (2005) bekräftar att de juridiska förutsättningarna för miljöanpassad offentlig upphandling är goda. Vidare menar författarna (Ibid.) att den offentliga upphandlingens roll beror av tre aktörer: politisk ledning vilken sätter policy för verksamheten, verksamhetsansvariga som beslutar vad som ska upphandlas till varje enhet och upphandlarna själva som utformar miljökraven och verkställer upphandlingen. För att få bästa effekt är det nödvändigt att alla tre aktörer knyts samman i en gemensam strävan (Ibid.).

## **Regeringens strategi för ökade miljökrav vid offentlig upphandling**

I Sverige budgeterar regeringen varje år ca 17 miljoner kronor till marknadsfrämjande åtgärder för ekologiska livsmedel (RK, 2006b). Riksdagen har i sin budgetproposition anslagit 10,8 miljoner kronor för att stärka arbetet med miljökrav vid offentlig upphandling (RK, 2007a). Regeringen framhåller den offentliga upphandlingens roll som ett kraftfullt verktyg att driva utvecklingen mot ett mer hållbart samhälle (RK, 2006c). Genom att upphandlingen svarar för så stora volymer kan ökade miljökrav driva utvecklingen mot mer miljömässigt och socialt anpassade varor och tjänster (Ibid.; Uebel *et al.*, 2003).

Sveriges kommuner är självbestämmande och ej styrda av regeringen gällande sina inköp (RK, 2007a). Regeringens skrivelse presenterar en handlingsplan för ökade miljökrav i offentlig upphandling, ett resultat av EG-kommissionens uppmuntran till medlemsstaterna att öka sin grad av miljöanpassad upphandling (Ibid.). För att nå de nationella målen om 25 % ekologiskt producerade livsmedel i den offentliga upphandlingen vill regeringen engagera den lokala politiska ledningen och de som leder verksamheten. Därför har regeringen pekat ut fyra strategiska områden (Ibid.):

1. Statliga områden, styrning och kompetens
2. Engagera politiker och andra beslutsfattare på lokal och regional nivå
3. Säkerställa kompetensen bland upphandlare
4. Erbjuder ett enkelt och effektivt verktyg för miljöanpassad upphandling

Handlingsplanen är lagd för år 2007-2009 och det verkställande ansvaret har Miljöstyrningsrådet.

## **Myndigheter och stödjande verktyg**

### ***Miljöstyrningsrådet***

AB Svenska Miljöstyrningsrådet har verkat sedan 1995 och står under Miljödepartementet, Svenskt näringsliv och SKL - Sveriges Kommuner och Landsting (Miljöstyrningsrådets

hemsida, 2007a). Miljöstyrningsrådet handhar EMAS: Eco Management and Audit Scheme (EMAS hemsida, 2007), EPD: Environmental Product Declaration och EKO: Ekologisk hållbar Upphandling. Dessa utgör tre system för miljöledning, miljövarudeklarationer och ekologisk hållbar upphandling. Rådet arbetar för att ökade krav i avtalen ska avspeglas i en stor miljönytta genom att bistå både den statliga och privata sektorn med hjälp att införa miljöledningssystem och främja hållbar utveckling (Ibid.).

### **Verktyget för ekologisk hållbar upphandling (EKO)**

EKO är ett webbaserat verktyg där upphandlande enheter får färdiga krav formulerade att använda i sin upphandling. Genom tillhandahållande av verktyget syftar arbetet och samarbetet med näringslivet till att utvidga användningsområdet att sträcka sig utom enbart den offentliga upphandlingen (Miljöstyrningsrådets hemsida, 2007b). Den verkställande skötseln står Miljöstyrningsrådet för. Målet med EKO på lång sikt är att det totala antalet produkter med mindre påverkan på miljön ska ökas (SOU, 2005). Samtidigt ska stimulans ske av ny teknikutveckling för att öka utbudet av produkter med god miljöprestanda ytterligare.

### **Hållbarhetsrådet**

Hållbarhetsrådet bildades av Regeringen år 2005 och har arbetat med att driva och genomföra regeringens politik med avseende på en ökad hållbarhet (Regeringen, 2006a; Hållbarhetsrådets hemsida, 2007a). Den nya regeringen omformar nu delvis hållbarhetsarbetet genom en Kommission för hållbar utveckling, ett vetenskapligt råd och en parlamentarisk beredning. Regeringens initiativ till ett bredare samarbete mellan näringsliv, forskning och politik kommer att fokusera på klimatfrågor och resultera i en klimatproposition under år 2008 (RK, 2007b). Hållbarhetsrådet kommer att vara helt avvecklat till årsskiftet 2007/2008 (Hållbarhetsrådets hemsida, 2007b).

### **Gruppcertifiering enligt KRAV**

Gruppcertifieringen har sin upprinnelse i en gemensam idé från Ludvika kommuns miljögrupp att göra skolkökens användning av ett antal ekologiskt producerade produkter enhetlig (Ahrås, 2007). Samma idé hade diskuterats i en del interkommunala samarbeten med bland andra Borlänge kommun och Smedjebackens kommun (Angberg-Morgården, 2007). Då enskilda certifieringar av varje kök skulle innebära en stor kostnad och ett omfattande merarbete ville Ludvika kommun i dialog med KRAV finna ett sätt att samordna alla köken (Ahrås, 2007). KRAV utredde frågan och startade sedan under år 2004 ett pilotprojekt i vilket Ludvika kommun var först att ansluta till och sedan utökades till att innefatta även Borlänges och Smedjebackens kommuner (Ibid.).

På KRAV:s hemsida (2007a) står att läsa: *Från och med 2007 finns gruppcertifiering, som innebär att ett företag eller en kommun som ansvarar för flera restauranger kan certifiera dessa som en grupp. I gruppcertifieringen kontrolleras inte varje restaurang för sig. Kontrollen sker centralt i bokföring och på de platser där livsmedlen lagras. Köken kontrolleras med stickprover.*

Allmänt säger kapitel 15.1 punkt 1 i KRAV:s regler att;

*Ett KRAV-certifierat storhushåll och storhushåll som har registrerat KRAV-godkända livsmedel ska bidra till en ökad tillgänglighet av KRAV-godkända rätter och produkter genom:*

- ett brett sortiment av KRAV-godkända rätter och produkter*
- exponering av KRAV:s namn och märke*

- goda kunskaper bland personalen om KRAV och ekologisk produktion (KRAV:s hemsida, 2007b)

### **Aranea Certifiering**

Aranea Certifiering AB är ett dotterbolag till KRAV och erbjuder certifieringstjänster enligt KRAV:s regler för hela livsmedelskedjan (Aranea Certifierings hemsida, 2007a). Ett antal regler uppställda av KRAV ska följas för att bli gruppcertifierad. En kontaktperson måste utses på arbetsplatsen det gäller. Ansökan görs skriftligen till Aranea Certifiering AB och med den ska bilagor om godkänd livsmedelslokal/tillstånd/registrering, egenkontrollprogram samt miljöprogram/-policy bifogas. Egenkontrollprogrammet utgörs bland annat av avvikelserapporteringar när ekologiska produkter tillfälligt ersatts av konventionellt producerade.

Med en ansökan förutsätts att kunden informerat sig om gällande villkor för att certifiera sin verksamhet (Aranea Certifierings hemsida, 2007b). Därefter skrivs ett avtal vilket gäller tills vidare men kan sägas upp med två månaders uppsägningstid när som helst under året. Araneas kontrollanter kommer på besök och gör en inbesiktning vilken sedan granskas och bedöms av Aranea. När godkännande har getts kan köket certifieras (Ibid.). I gruppcertifieringen kontrolleras inte varje restaurang för sig (KRAV:s hemsida, 2007a). Kontrollen sker centralt i bokföring och på de platser där livsmedlen lagras. Kontrollbesök görs årligen och stickprovskontroller kan göras av marknadsföring, skyltning, märkning och lagerhållning (Aranea certifierings hemsida, 2007b).

### **Empirisk studie**

Tabell 1 visar en kort beskrivning av de skolkök samt intervjupersonerna i de tre fallstudierna.

Tabell 1. Översikt över intervjuade personers roller i respektive kommun

	<i>Ludvika</i>	<i>Borlänge</i>	<i>Smedjebacken</i>
Namn	Monika Ahrås	Pia Sundell	Kerstin Angberg-Morgården <sup>1</sup> <i>Anders Silfverin</i> <sup>2</sup>
Organisatorisk funktion	Kostchef	Kostansvarig	<sup>1</sup> Miljöledningssamordnare & energirådgivare <sup>2</sup> <i>Chef inköpsenheten</i>
Antal certifierade skolkök (st)	45	54	9
Åldersgrupper skolbarn (år)	6-12	1-19	1-16

### **Projekt de undersökta kommunerna deltagit eller deltagit i**

På 1980-talet startade Borlänge kommuns Agenda 21-samordnare Unni Öhman projektet *Synvänder* vid vissa dagis för att odla egna grönsaker och potatis (Sundell, 2007). I 13 år har den så kallade *KRAV-ormen* genomförts i Borlänge kommun (Ibid.). Projektets mål är att höja medvetenheten om ekologisk mat (Borlänge kommuns hemsida, 2007a). *KRAV-ormens* framgångar i Borlänge resulterade i ett annat projekt, *Ekotåget*, som pågick i Dalarna från år 2002 till 2005 med ekonomiskt stöd från Länsstyrelsen (Borlänge kommuns hemsida, 2007b). Ludvika kommun har deltagit i *Ekotåget* och *Ekomat* (Ahrås, 2007). Ludvika kommuns skolors kökspersonal har utbildats genom enskilda föreläsningar, kurser och studiebesök om *Fair Trade* (Rättvisemärkts hemsida, 2007), *S.M.A.R.T.* (Centrum för tillämpad näringslära, 2001) och *Bondens ekologi* (Ekologiska lantbrukarnas hemsida, 2007).

Smedjebackens kommun organiserar varje år *KRAV-veckan*, vecka 42 (Smedjebackens kommuns hållbarhetsbokslut, 2007). Förra året (2006) var det för åttonde gången. Alla köksor i Smedjebackens kommun har genomgått utbildning enligt *Vegoriamodellen* vilken bygger på samma principer som tallriksmodellen men där grönsaker, rotfrukter samt ris, potatis eller pasta ges större utrymme (Angberg-Morgården, 2007). Arbetet i köken är inte så fokuserade på den modellen idag men andemeningen lever ändå kvar. Det första eleverna ser i matsalen är enorma salladsbufféer med grönsallader, bönor och ärtor. Köken försöker dra ner på köttkonsumtionen och istället servera mer grönsaker (Ibid.).

## **Bearbetat resultat**

### ***Initieringsfas; hur idén arbetades fram***

I de tre kommunerna märks ett tydligt miljöintresse och -engagemang. Både ledning och personal har länge haft intresse för och varit positivt inställda till att använda ekologiskt producerade produkter (Ahrås, 2007; Sundell, 2007; Angberg-Morgården, 2007). I Smedjebackens kommun spirade initiativet tidigt att konvertera produkter till ekologiskt producerade hos en förskola, Fridhem (Angberg-Morgården, 2007). Fridhems förskola är både ISO 140001-certifierad (International Organization for Standardization) och EMAS-registrerad (International Organization for Standardizations hemsida, 2007). Förskolan har idag 24 konverterade ekologiska produkter i sin verksamhet och lägger årligen till en ny (Angberg-Morgården, 2007). Projektet *Synvänder* i Borlänge (se ovan) kan betraktas som ett första steg mot miljöanpassad upphandling.

Genomgående har alla tre kommuner någon form av miljögrupp där representanter från olika förvaltningar sitter med (Ahrås, 2007; Sundell, 2007; Angberg-Morgården, 2007). I de grupperna träffas de olika representanterna, ventilerar sina idéer och får utlopp för sin kreativitet. Angberg-Morgården i Smedjebackens kommun uttrycker det som ”det är ju då det händer något” (Angberg-Morgården, 2007). Samverkansmöten mellan närliggande kommuner i Dalarna sker ett par gånger per år. Det är delvis i samband med sådana möten som uppslaget till gruppcertifiering enligt KRAV:s regler växt fram (Ibid.). Kommunerna ville hitta ett sätt att få med alla köken till en mindre kostnad än vad det hade krävts för att certifiera varje kök enskilt. Under 2004 arbetade miljögruppen i Ludvika fram ett förslag på hur köken på bästa och billigaste sätt skulle kunna gruppcertifieras och tog sedan kontakt med KRAV, vilka i sin tur utredde ett tillvägagångssätt (Ahrås, 2007). Efter ungefär sex månader började arbetet med ett pilotprojekt att ta form och kunde sättas igång samma år (Ibid.).

För politisk förankring av idén och beslut om att gruppcertifiera sina kök har tillvägagångssätten mellan kommunerna varit likartade. I Ludvika kommun tog kostchefen förslaget med kommunalrådet som stödde idén och gav klartecken till genomförande (Ahrås, 2007). Borlänge kommuns kommunstyrelse fick förslaget presenterat för sig genom Agenda 21-samordnaren Öhman och godkände det (Sundell, 2007). I Smedjebackens kommun togs beslutet i miljögruppen men Angberg-Morgården är inte säker på om det tagits något ytterligare beslut i kommunfullmäktige eller kommunstyrelse (Angberg-Morgården, 2007).

### ***Processen, utveckling och avvikelserapportering***

Överlag har utvecklingen under certifieringsprocessen upplevts både som positiv och negativ (Ahrås, 2007; Sundell, 2007; Angberg-Morgården, 2007). På frågan om det krävts förändringar, behövt tillföras funktioner eller organisatoriska beslut svarar alla tre kommunrepresentanterna nej. Även om det inte tillkommit nya tjänster så har ändå ansvarsområdena utökats (Ibid.). Funktionen att ta hand om kökens avvikelserapporter och

tillhandahålla avvikelsestatistik är exempel på nya funktioner som uppstått. Avvikelseberättelserna består i att om ekologiska leveranser uteblivit från leverantörerna och ersatts med konventionella alternativ ska detta redovisas särskilt i inköpsstatistik samt i att berörda gäster ska informeras (Ahrås, 2007). Administrativt inriktade utbildningar har underlättat för personalen hur redovisningar och rapporteringar av livsmedelsleveranser ska ske samt vilka regler som gäller (Ahrås, 2007; Sundell, 2007; Angberg-Morgården, 2007). De tre kommunrepresentanterna sitter alla med i möten med köken (Ibid.). Denna kontinuerliga uppdatering gör att behovet av ytterligare utvärdering för gruppcertifieringens funktioner inte upplevts som uttalat.

Viss skepticism har förekommit från en del kökspersonal i projektets initiering (Ahrås, 2007; Angberg-Morgården, 2007). Vissa kunde se merarbetet som ett hinder men en del tveksamheter kan ha varit uttryck för att vissa i personalen kände att de saknade både kunskaper om ekologiska produkter och/eller intresse av förändring. Berörda har dock reagerat positivt överlag i de tre kommunerna (Ahrås, 2007; Sundell, 2007; Angberg-Morgården, 2007). Under förändringar kan det alltid vara ”några som är motvalls” som Ahrås (2007) uttrycker det. Hon tog det till sig och la mycket av sin tid på att ta fram och sprida information samt entusiasmera sin personal. ”För varje motgång har man ändå kommit lite framåt och nu känner jag att motståndarna har hängt med på tåget” (Ibid.). Sundell har inte upplevt själva gruppcertifieringsprocessen som särskilt svår tack vare att Borlänge kommun aktivt och under flera år verkat kring miljöfrågor och KRAV-produkter (Sundell, 2007). Kökspersonalen har varit engagerade i dessa frågor under 10-15 års tid tack vare projekt som *KRAV-ormen* etc. och har kontinuerligt utbildats inom detta område.

I Borlänge kommun jämförs statistik från leverantörerna med den egna avvikelserapporteringen (Sundell, 2007). Ifall leveranserna inte stämmer så utreds orsakerna. Det brukar inte vara något större problem enligt Sundell, ”det är inte så mycket avvikelser” (Ibid.). Oftast har produkten tillfälligt saknats hos leverantören och därför uteblivit. I Smedjebackens kommun fungerar avvikelserapporteringen från köken bra (Angberg-Morgården, 2007). ”Det är inga större problem, köken skickar in sina rapporter kontinuerligt och markerar med färgpennor vad de köpt in” säger hon (Ibid.). Mycket kring KRAV och ekologiska produkter anses vara ”allmänt känt och inget nytt” vilket säkert har bidragit till att projektet fallit så väl ut samt rullar på och sköter sig självt (Ibid.). Skolköken i Ludvika kommun rapporterar in avvikelser varje kvartal till kostchef Ahrås som ansvarar för att ta fram statistik till KRAV (Ahrås, 2007).

### **Sidoeffekter av certifieringsarbetet**

I Ludvika kommun är det många förvaltningar som har börjat köpa in KRAV-godkänt kaffe till personalen efter att arbetet med gruppcertifieringen började (Ahrås, 2007). Tillika är i stort sett alla bananer som köps in till barn och ungdomar KRAV-märkta trots att inte alla avdelningar inom kommunen innefattas av gruppcertifieringen (Ibid.). Gruppcertifieringen kan sägas ha banat väg för ytterligare kost- och hälsofrågor. Miljögruppen i Ludvika kommun strävar just nu efter att försöka utesluta alla smakförstärkare, härdade fetter och aspartamer ur skolmaten (Ibid.). Sundell i Borlänge nämner inga direkta sidoeffekter av gruppcertifieringen, men när frågan ställs om det spridit sig till andra enheter kommer KRAV-ormen och äldreomsorgen på tal (Sundell, 2007). De äldre var inte så lättflörtade och undrade vad det var för påhitt. De var ”inte så jättepositiva till det då” men nu känner Sundell att ”intresset är på G” (Ibid.). Övriga enheter inom Borlänge kommun är delvis aktiva, i fikarummet som kostenheten delar med kontoret för hållbar samhällsbyggnad serveras det KRAV-kaffe liksom i cafeterian i stadshuset (Ibid.).



### **Upphandling av ekologiskt producerade livsmedel i kommunerna**

Två av kommunerna, Ludvika och Smedjebacken, använder sig av EKV-verktyget vid sin miljöanpassade upphandling (Ahrås, 2007; Silfverin, 2007). Silfverin, chef för inköpsenheten i Smedjebackens kommun, motiverar användningen av verktyget: "Smedjebackens kommun anser att det är viktigt med likvärdiga miljökrav från offentliga upphandlare. Leverantörerna vet vad som krävs av deras produkter/tjänster för att få leverera och genom att ställa så likvärdiga miljökrav som möjligt kommer vi snabbare fram på en bredare front". Angberg-Morgården redovisar att 17 % av Smedjebacken kommuns skolors budget går till ekologiska livsmedel där förskolorna toppar med 32 % (Angberg-Morgården, 2007). Snittet för ekologiskt producerade livsmedel i budgeten är 12 % totalt sett i kommunen där den sociala sektorn (t.ex. äldreomsorgen) drar ner medelvärdet. De köper bara in 1 % ekologiska livsmedel (Ibid.). Angberg-Morgården har efterfrågat förbättring av procentsatsen genom att peka på statistiken. Efter att ansvariga inom den sociala sektorn fått se jämförelser mellan enheterna kom ett beslut på att konvertera fem produkter, vilket ses som en god respons (Ibid.). I Borlänge kommun använder sig inte inköpsenheten av EKV-verktyget då det inte var färdigställt i december 2005 när upphandlingsperioden planerades (Sundell, 2007).

Borlänge kommun har utvecklat den miljöanpassade upphandlingen genom att en distributionscentral för upphandlade livsmedel bildats och upphandlingen skiljts i två delar med livsmedel och transporter var för sig. (Ibid.). Systemet innebär att leverantörerna levererar sina produkter till en lastbilscentral (i detta fall Maserfrakt) där varorna sampackas och körs ut till de olika mottagningsenheterna. Centralen samkörs med Smedjebackens, Gagnefs samt Sätters kommuner. Systemet infördes 1999 (Sundell, 2007). Här finns stora fördelar, både för miljön och för leverantörerna. Det gynnar de mindre anbudsgivarna då de kan lämna anbud på vad de har kapacitet att leverera samt att lönsamheten ökar då de kommer ifrån att leverera på många ställen inom en stor kommun med flera kök. Fler anbudsgivare gynnar konkurrensen vilket möjliggör ytterligare prispress. Andra fördelar är att säkerheten för barnen ökar med mindre frekvent trafik kring skolorna genom samlade leveranser (Ibid.). "Allt är jättebra!" sammanfattar Sundell det och Angberg-Morgården instämmer (Sundell, 2007; Angberg-Morgården, 2007). Ludvika kommun har en motion uppe för att bilda en liknande distributionscentral ovan omtalad (Ahrås, 2007).

### **Ekonomi till följd av gruppcertifieringen**

Ingen av de tre kommunerna har fått extra budgetanslag för att genomföra gruppcertifiering enligt KRAV:s regler (Ahrås, 2007; Sundell, 2007; Angberg-Morgården, 2007). Hos Ludvika står Agenda 21-kontoret för kostnaden (Ahrås, 2007). I Borlänge finansierade kommunstyrelsen merkostnaden under första året och för följande två år betalade enheten för kostservice (Sundell, 2007). I Smedjebacken bekostade Miljö- och byggnadsnämnden den årliga avgiften (Angberg-Morgården, 2007). Säsongsanpassade varuinköp för grön- och rotsaker och genomgång av matsedlar och rätter är ett sätt att minska merkostnaden i budgeten för inköp av ekologiska livsmedel, ett samlat grepp de tre fallkommunerna anammat (Ahrås, 2007; Sundell, 2007; Angberg-Morgården, 2007).

Till en början märkte Ahrås en viss motsträvighet hos rektorerna till inköpet av de ekologiska produkterna (Ahrås, 2007). De såg mestadels ekonomiska hinder i att upphandla ekologiskt producerade varor. Kommentarer kunde vara "vi håller inte budgeten och det är KRAV-varornas fel" (Ibid.). Ahrås menar att det kanske är lätt att ha (förutfattade) åsikter om att ekologiskt producerade produkter är dyrare än konventionella, men tvärtom är det ingen som ifrågasätter om det köps in tomater året runt eller för många portioner mat som inte går åt (Ibid.). När projektet med att utveckla gruppcertifieringen inleddes befann sig Ludvika

kommun i ett befintligt upphandlingsavtal och innan de ekologiskt producerade produkterna infogats i det nya avtalet (gällande fr.o.m. den 1:a januari 2007) var de lite dyrare att köpa in. Det förklarar Ahrås med att ”man kan inte hålla på och smådutta med volymer”. Mer omfattande avtal hjälper till att hålla priserna nere. Ahrås säger att KRAV-märkt filmjolk på anbud kostar 8,50 SEK medan en konventionellt producerad naturell yoghurt kostar 10,30 SEK (Ibid.). Vidare kan de icke-ekologiska havregrynen kosta mer än de ekologiska. Ludvika kommuns ambition är att lägga till minst en ekologisk produkt varje år och ser det inte som ett problem att kunna nå målet med 25 % ekologiskt producerade produkter i sin upphandling till år 2010 (Ibid.).

### ***I backspegeln... och framåtblickar***

När projektet med gruppcertifiering hade pågått ett år kände man i Ludvika kommun att det här var något de ville fortsätta att arbeta med (Ahrås, 2007). Nu känns projektet rätt självgående menar Ahrås (Ibid.). Vissa aktiviteter har utförts med skolbarnen för att sprida budskapet, till exempel utställningar och mässor, gratis KRAV-banor, sockerutställningar med mera. Målet är att försöka ordna en aktivitet per år. Nyligen har tävlingen ”*på spaning efter KRAV-märket*” genomförts (Ibid.). Där har barn i åldrarna 6-12 år kunnat delta och samla KRAV-märken från hemmet under två veckors tid. Tävlingen har sponsrats med fina priser och barnen fick diplom för sina insatser. I Ludvika kommun sker regelbunden återkoppling och information varje månad i form av ett nyhetsbrev ”*Ekomålet*” där aktiviteter, tips, recept och nyheter tas upp (Ahrås, 2007). Bladet riktar sig till personalen och ansvarig är Agenda 21-samordnaren Bo Staaf (Ibid.).

Borlänge kommun kunde ta hjälp av Ludvika kommun i vissa frågor och om problem uppstod under utvecklingen av gruppcertifieringen (Sundell, 2007). Annars har processen gått bra. Just gruppcertifieringen är bra när varor konverteras menar Sundell (Ibid.). Den ger större volymer av KRAV-produkter i upphandlingen vilket leder till lägre pris (bekräftas av SOU, 2005: s 32). Generellt säger Sundell att de stora volymerna ger 10 % lägre priser (Sundell, 2007). För att möjliggöra för att så många leverantörer som möjligt ska kunna vara med och lämna anbud har Borlänge kommuns inköpsavdelning ordnat träffar för genomgångar av hur anbudsgivandet går till (Ibid.). Det är en bra gest från kommunens sida men det gäller fortfarande för leverantörerna att hänga med och hålla sig ajour vilka anbud som finns ute.

KRAV-produkter kan ibland vara lite känsligare än konventionellt producerade, men kvaliteten upplevs genomgående mycket bättre idag än vad den var för 20 år sedan berättar Sundell (Ibid.). Fortfarande är det mestadels basvaror som köps in KRAV-märkta. ”För att vi ska komma upp till 25 % -målet måste vi framöver byta ut huvudkomponenter som kött och korv” säger hon (Ibid.). I upphandlingen med ekologiska produkter tas hänsyn till att produkterna får hålla ett rimligt högre pris därav den stora konverteringen av basvaror, varor som används nästan varje dag. Sammanfattningsvis säger Sundell: ”det känns förankrat och naturligt att jobba så här och det är en väldigt bra väg att gå att konvertera produkter” (Ibid.). Angberg-Morgården menar att en god effekt av att åta sig en certifiering av konverterade produkter är att har man väl ett beslut blir det lättare för alla att arbeta efter (Angberg-Morgården, 2007). Det blir svårare för motsträviga att sätta sig emot men även organisatoriskt lättare ifall personer som arbetat på vitala poster ersätts med andra. Med andra ord: ”det står på papper vad som ska göras och det är bara att följa” (Ibid.). Angberg-Morgården ser en möjlighet för Smedjebackens kommun att arbeta vidare med profilering av det miljöarbete de gör (Ibid.). Hon menar på att ”vet ingen att man dricker ekologisk mjölk bli det inga ringar på vattnet heller” (Ibid.). Vissa förskolor ordnar utställningar och information till barnen vilket hon anser är bra (Ibid.). Det förekommer aktiviteter i skolorna under höstens KRAV-vecka

och då är även ortens affärer med på ett hörn. Angberg-Morgården tycker att beslut om förändringar ska komma underifrån och framhåller även att den bör ske i dialog så att man under processen frågar *Vad tycker ni?* och *Vad och hur vill ni göra?* (Ibid.) Fungerar inte detta hela vägen måste man ibland gå in och besluta för att komma vidare. Det är också bra att ”gå fram i små steg så faller man inte så stort och högt” (Ibid.).

## Diskussion och slutsats

Från och med 2007 har KRAV gått ut med att möjligheten finns för att gruppcertifiera storkök såsom Ludvikas, Borlänge och Smedjebackens kommuner gjort (KRAV:s hemsida, 2007a). Denna fallstudie visar på tillvägagångssätt för gruppcertifiering som har fungerat väl i de tre studerade kommunerna. Resultaten är dock inte generellt applicerbara på alla kommuner utan varje kommun måste finna sin egen strategi. Studien sammanfattar fallkommunernas erfarenheter och visar att förslagen till certifiering kommit underifrån, ibland från enskilda personer eller i samverkan som grupp, och har befästs i olika kretsar t.ex. miljögruppen eller kommunledningen, bland annat stort engagemang och vilja att ta upp nya idéer. Detta stödjer Forsbergs (2005) teorier och resonemang om hur viktiga eldsjälarna är för framgång i utvecklingsarbetet. Samtidigt har de goda kommunikationerna som skett både inom miljögrupperna i respektive kommun och mellan kommunerna varit viktiga. Kommunernas miljögrupper har lyft fram frågor angående förändringar där medlemmarna stärkt varandra i sina enskilda roller och därigenom underlättat att släppa fram enskilda idéer. I inledningsfasen med att gruppcertifiera har ibland viss skepticism visats från berörd kökspersonal angående merarbetet. Genom att öka informationen från de kostansvariga till kökspersonalen under processens gång har de negativt inställda åsikterna kunnat vändas och fått kökspersonalen att känna sig delaktiga. Även de genomförda utbildningarna om ekologiskt producerad mat, rättvis handel och näringslära har bidragit till att öka entusiasmen. Att information och utbildning ger ökad medvetenhet och engagemang på detta sätt lyfts även fram av Holm & Jansson (2007).

Empirin i denna studie visar att politisk ledning, verksamhetsansvariga och upphandlare har agerat tillsammans för att ökat miljöhänsynen i den offentliga upphandlingen. De tre fallkommunernas arbeten är till stora delar förenliga med hur Chicote *et al.* (2005) resonerar om hur den offentliga upphandlingens roll beror av dessa tre aktörer. Även Falk *et al.* (2004) talar om hur viktigt det är att alla inom organisationen vet vad det är som gäller vid miljöanpassade inköp och att, som framkommit i föreliggande studie, ha ledningens stöd i ryggen. Att dela upp upphandlingen på livsmedel och distribution, som Borlänge och Smedjebackens kommuner gjort, är ett innovativt sätt att arbeta på. Upphandlarna har inte varit rädda för att tänka utanför ramarna och har funnit ett sätt att lyfta upphandlingen i linje med sin miljöpolicy. Även detta synes stödja Falk *et al.* (2004) som menar att när upphandlarna kommer över rädslan att misstolka LOU och hamna i rättsliga processer hanterar de att ställa miljökrav i upphandlingen väl.

I Ludvika och Borlänge har den politiska förankringen stött utvecklingen genom att kommunalrådet respektive kommunstyrelsen gett sina godkännanden till certifieringen. I Smedjebacken verkar inte ett politiskt beslut för certifieringen på högre kommunnivå ha behövts. Det har räckt med ett beslut inom miljögruppen. Att ingen opposition från högre instans uttalats mot certifieringen kan möjligen ses som ett indirekt stöd för certifieringsprocessen samt att kommunen har ett välutvecklat miljöbokslut (Smedjebackens kommuns hållbarhetsbokslut, 2006). Kommunernas tydliga miljö- och/eller upphandlingspolicies kan liksom politiskt tagna beslut användas för att öka engagemanget hos

eventuellt motsträvig kökspersonal (Smedjebackens kommuns hållbarhetsbokslut, 2006; Borlänge kommuns hemsida, 2007c; Ludvika kommuns hemsida, 2007).

Studien visar att förändringar av kostverksamheten via säsonganpassade menyer, stora volymer ekologiskt producerade varor i upphandlingsavtalen respektive ändrade kostvanor kan medverka till att budgeten hålls. Med gruppcertifiering kan många små ansträngningar ge en samlad genomslagskraft. Denna ökade efterfrågan stimulerar det ekologiska produktutbudet enligt Uebel *et al.* (2003), SOU (2005) och RK (2007) vilket även ökar tillgängligheten för övriga konsumenter i regionen. I studien har de här tre kommunernas sätt att samarbeta visat sig framgångsrikt och kan tjäna som inspiration för liknande initiativ i andra delar av landet. Även Forsberg (2005) framhåller framgångsrika kommuners roller som vägvisare och inspiratörer.

Den huvudsakliga slutsatsen av denna studie är att finns inte engagemanget och nyfikenheten att sträva vidare i sin utveckling är det svårt att genomföra förbättringar i den miljöanpassade offentliga upphandlingen. Idéerna har här kommit under- och inifrån, befästs organisatoriskt uppåt och sedan spridits mellan kommuner vilket visat sig framgångsrikt. Övergripande beslut uppifrån (lagar etc.) kan ligga till grund för miljöanpassad upphandling men här ses ett tydligt exempel på att verkligt driftiga kommuner med engagerade personer lyckas tack vare sina väl förankrade intentioner.

## Referenser

- Ahrås, M. April 2007. *Personligt meddelande*. Kostchef, Ludvika kommun.
- Angberg-Morgården, K. Maj 2007. *Personligt meddelande*. Miljöledningssamordnare och energirådgivare, Smedjebackens kommun.
- Aranea Certifierings hemsida 2007a. KRAV-certifiering.  
[http://www.araneacert.se/ArticlePages/200610/09/20061009152146\\_public033/20061009152146\\_public033.dbp.asp](http://www.araneacert.se/ArticlePages/200610/09/20061009152146_public033/20061009152146_public033.dbp.asp)
- Aranea Certifierings hemsida 2007b. Så går certifieringen till.  
[http://www.araneacert.se/ArticlePages/200610/09/20061009145430\\_public624/20061009145430\\_public624.dbp.asp](http://www.araneacert.se/ArticlePages/200610/09/20061009145430_public624/20061009145430_public624.dbp.asp)
- Borlänge kommuns hemsida 2007a. KRAV-ormen.  
[http://www.borlange.se/templates/BlgPage\\_6139.aspx](http://www.borlange.se/templates/BlgPage_6139.aspx)
- Borlänge kommuns hemsida 2007b. Eko-tåget.  
[http://www.borlange.se/templates/BlgPage\\_7422.aspx](http://www.borlange.se/templates/BlgPage_7422.aspx)
- Borlänge kommuns hemsida 2007c. Kommunens inköspolicy.  
[http://www.borlange.se/templates/BlgPage\\_357.aspx](http://www.borlange.se/templates/BlgPage_357.aspx)
- Centrum för tillämpad näringslära 2001. Ät S.M.A.R.T. ett utbildningsmaterial om maten, hälsan och miljön. Samhällsmedicin, Stockholms läns landsting, mars 2001. Stockholm:Katarinetryck AB.
- Chicote, T., Lindstedt, U., Bergman, I-M. & Hagbarth, U. 2005. En mer miljöanpassad offentlig upphandling – förslag till handlingsplan. Rapport 5520 Naturvårdsverket. Bromma: CM Digitaltryck AB.
- Dahl, C., Jansson, C & Karlsson, C. 2007. Green public procurement – a case study. *Department of Economics, Swedish University of Agricultural Sciences*. Course project FÖ0109
- EMAS hemsida 2007.  
<http://www.emas.se/>
- Ekologiska lantbrukarnas hemsida 2007. Bondens ekologi.  
<http://www.ekolantbruk.se/bondensekologi>
- Falk, J., Frenander, C., Nohrstedt, P. & Ryding, S-O 2004. *Miljöledning vid upphandling och inköp*, Stockholm: Jure Förlag AB.
- Forsberg, B. 2007. Hållbarhetens lokala horisont. Forskning om kommunernas arbete med miljö och hållbar utveckling. Naturvårdsverket Rapport 5674, januari 2007.

- Holm, Y & Jansson, C 2007. Mer ekologisk mat – i Jämtlands läns landsting. *Institutionen för ekonomi, Sveriges Lantbruksuniversitet, Ekonomiprogrammet*. Examensarbete.
- Hållbarhetsrådets hemsida 2007a. Om oss.  
[http://www.hallbarhetsradet.se/templates/Hallbarhetsradet\\_Page.aspx?id=278](http://www.hallbarhetsradet.se/templates/Hallbarhetsradet_Page.aspx?id=278)
- Hållbarhetsrådets hemsida 2007b. Hållbarhetsrådet avvecklas. Pressmeddelande 2007-01-24.  
[http://www.hallbarhetsradet.se/templates/Hallbarhetsradet\\_NewsPage.aspx?id=1178](http://www.hallbarhetsradet.se/templates/Hallbarhetsradet_NewsPage.aspx?id=1178)
- ICLEI:s hemsida 2007. Procura+ campaign  
<http://www.iclei-europe.org/index.php?procuraplus>
- International Organization for Standardization 2007. <http://www.iso.org/iso/en/ISOOnline.frontpage>
- KRAV:s hemsida 2007a. Livsmedel, restaurang.  
[http://www.krav.se/ArticlePages/200408/20/20040820111802\\_public527/20040820111802\\_public527.dbp.asp](http://www.krav.se/ArticlePages/200408/20/20040820111802_public527/20040820111802_public527.dbp.asp)
- KRAV:s hemsida 2007b. KRAV:s regler. <http://regler.krav.se/>
- Lag om Offentlig Upphandling 1992:1528. Finansdepartementet RS
- Ludvika kommuns hemsida 2007. Miljöpolicy.  
<http://www.ludvika.se/toppmeny/kommunen/forvaltningar/miljoochbyggkontoret/miljopolicy.4.31bf2d7310a736be79a80005595.html>
- Miljöstyrningsrådets hemsida 2007a. Om miljöstyrningsrådet <http://www.miljostyrning.se/about.asp>
- Miljöstyrningsrådets hemsida 2007b. Verktyg och tjänster  
<http://www.miljostyrning.se/tools.asp>
- Nämnden för offentlig upphandlings hemsida 2007. Vanliga frågor.  
<http://www.nou.se/10vanl.html#29>
- Regeringskansliet 2002. Nationell strategi för hållbar utveckling. Regeringens skrivelse 2001/02:172.
- Regeringskansliet 2006a. Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010.  
Regeringens skrivelse 2005/06:88.
- Regeringskansliet 2006b. Tänk om! – En handlingsplan för hållbar konsumtion för hushållen.  
Regeringens skrivelse 2005/06:107.
- Regeringskansliet 2006c. Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling. Regeringens skrivelse 2005/06:126.
- Regeringskansliet 2007a. Miljöanpassad offentlig upphandling. Regeringens skrivelse 2006/07:54.
- Regeringskansliet 2007b. Nationellt klimatarbete. <http://www.regeringen.se/sb/d/3188/a/74397>
- Rättvisemärkts hemsida 2007. Vad är rättvisemärkt? <http://www.rattvisemarkt.se/>
- Silfverin, A. Maj 2007. *Personligt meddelande*. Chef för inköpsenheten, Smedjebackens kommun.
- Smedjebackens kommuns hållbarhetsbokslut för år 2006. April 2007. Miljö- och Byggkontoret  
Smedjebackens kommun
- Statens offentliga utredningar. SOU 2005:51. Bilen, biffen, bostaden Hållbara laster - smartare konsumtion.
- Sundell, P. Maj 2007. *Personligt meddelande*. Kostansvarig, Borlänge kommun.
- Uebel, G., Ankarstig, C., Badman, D., Henningsson, S., Gärdström, T. & Pettersson, K. 2003.  
Nationell kraftsamling för miljödriven näringslivsutveckling - ett förslag till strategi. Verket för näringslivsutveckling, november 2003.
- UNCED 1995. Agenda 21 – en sammanfattning. UNCED-biblioteket, volym 3. Miljö- och naturresursdepartementet. Stockholm: Regeringskansliets Offsetcentral. Pp 22-23.
- WCED 1988. World Commission on Environment and Development: *Vår gemensamma framtid*: Rapport från Världskommissionen för miljö och utveckling. Katrineholm: Offset tryckeri.