

Omvärldsanalys av miljökrav i offentlig upphandling



Länsstyrelsen
Gävleborg

Omvärldsanalys av miljökrav i offentlig upphandling



Sweco Environment Örebro

Pontus Halldin
Martyna Mikusinska



Länsstyrelsen
Gävleborg

Sammanfattning

Kopplingen mellan en ökad konsumtion och ökad miljöpåverkan är tydlig, och volymerna material som konsumeras årligen per person har ökat markant under de senaste årtiondena. Den offentliga sektorn i Sverige upphandlar årligen varor och tjänster för mellan 450 och 535 miljarder kronor (Naturvårdsverket, 2010). Den offentliga sektorn tros kunna skapa incitament för producenter att utveckla miljöanpassade varor och tjänster genom att ställa miljökrav i offentlig upphandling. Genom dess inflytande på marknaden kan offentliga organisationer vara drivande aktörer på vägen mot en långsiktig hållbar konsumtion och produktion.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har gett i uppdrag åt Sweco att ta fram en rapport innehållande goda exempel på miljökrav som ställts i olika offentliga upphandlingar. Syftet med denna studie är därmed att ta fram en rapport som beskriver goda exempel inom upphandling under senare år, och som besvarar frågorna; *Hur kan miljökrav ställas?* och *Vilka hinder och möjligheter finns det när en verksamhet vill ställa miljökrav?*

Underlagsmaterialet till studien har samlats in genom en litteraturstudie samt intervjuer. Intervjuer har genomförts med åtta olika organisationer, och har omfattat följande upphandlingsområden:

- Material vid byggnation
- Livsmedel
- Förbrukningsmaterial
- Textilier
- Entreprenörer och inhyrda tjänster
- Möbler

Av litteraturstudien framkommer generellt tre specifika aspekter som särskilt viktiga för att lyckas ställa relevanta miljökrav vid offentlig upphandling. Dessa är:

- 1.) Politiskt stöd
- 2.) Kunskap och omvärldsbevakning inom organisationen
- 3.) Eldsjälar

Intervjuresultatet har bland annat visat att en majoritet av de intervjuade ser den politiska viljan i kommunen, som befästs i styrande dokument, som en viktig förutsättning för organisationerna att lägga särskilt fokus vid miljökraven i upphandlingarna. Fyra av de åtta intervjuade har även pekat på att en god kommunikation med potentiella leverantörer har varit avgörande för att få en uppfattning av vilka krav som är rimliga att ställa.

En rad olika typer av krav med olika omfattning har ställts i undersökta upphandlingar. I alla upphandlingar har någon form av skallkrav gällande miljöprestanda ställts. Vid fyra av upphandlingarna har även krav ställts som ger miljövänligare alternativ viktighetsfördelar

vid anbudsutvärderingen genom prisavdrag. Miljöstyrningsrådets kriterier har använts vid majoriteten av upphandlingarna (fem av åtta).

Vid fem av upphandlingarna har intervjupersonen angett att miljökraven haft en direkt inverkan på upphandlingens utfall. Antingen genom att endast ett fåtal av anbudgivarna kunde uppfylla kraven, eller genom att påverka de produktval leverantörer kommer att göra vid utförandet av avtalat uppdrag.

Motgångar som stötts på i upphandlingarna berör i första hand interna motsättningar, där personal som arbetar i anslutning till upphandlingen inte har velat prioritera miljökraven. Tids- och resursbrist har även nämnts som en svårighet, särskilt vid uppföljning av de krav som ställs vid upphandlingen.

De framgångsfaktorer som framkommit under intervjuerna sammanfaller relativt bra med de slutsatser som finns i undersökta studier. Det handlar om:

- Väl förankrade riktlinjer och krav
- Omvärldsbevakning och dialog med leverantörer

Behovet av ett politiskt stöd och implementerade dokument i form av policys och målprogram som uppmanar till att miljökrav ställs i upphandlingen är en central faktor. En förankring av de politiska dokumenten är mycket viktig, om kravställningen ska fungera i praktiken.

En andra central framgångsfaktor verkar vara att driva en kontinuerlig omvärldsbevakning samt hålla en levande dialog med potentiella leverantörer. Genom att veta vad som finns på marknaden och åt vilket håll utvecklingen går kan organisationen ställa relevanta krav i upphandlingar och få bra respons från anbudsgivare.

Innehållsförteckning

1	Inledning och bakgrund	1
1.1	Studiens omfattning och mål	2
2	Tillvägagångssätt/metod	3
2.1	Intervjuer	3
2.2	Litteraturstudie	3
3	Litteraturstudie	4
3.1	Miljöstyrningsrådets hållbarhetskriterier för upphandling	4
3.2	Omvärldsanalys	5
3.2.1	Naturvårdsverket - Miljöanpassad offentlig upphandling, en fråga om att kunna, vilja och förstå	5
3.2.2	Miljöstyrningsrådet - Miljö-, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling	6
3.2.3	ESO – Offentlig upphandling eller gröna nedköp?	6
3.2.4	Examensarbeten med fokus på miljöhänsyn i offentlig upphandling	7
4	Intervjuresultat	8
4.1	Material vid byggnation	8
4.2	Livsmedel (ekologiska lokala/närproducerade)	10
4.3	Förbrukningsmaterial	12
4.4	Textilier	16
4.5	Entreprenörer och inhyrda tjänster	17
4.6	Möbler	21
4.7	Tjänstesektorn/konsulttjänster	23
5	Sammanställning av intervjuresultat och analys	24
5.1	Bakgrund till miljökraven	24
5.2	Miljökrav som ställts i upphandlingarna	24
5.3	Utfall i upphandlingen	25
5.4	Framgångar och motgångar	25
5.5	Möjligheter i kommande upphandlingar	26
5.6	Analys av framgångsfaktorer	26
6	Referenser	28

Bilagor

Bilaga 1, Intervjuguide – miljökrav i offentlig upphandling

Bilaga 2, Miljökrav FFU asfalt Järfälla kommun

Bilaga 3, Miljökrav FFU livsmedel Sigtunas kommun

Bilaga 4, Uppförandekod för leverantörer Landstinget Gävleborg

Bilaga 5, Miljökrav FFU leverantörer städtjänster Landstinget Västernorrland

Bilaga 6, Miljökrav FFU möbler FMV

1 Inledning och bakgrund

Kopplingen mellan en ökad konsumtion och ökad miljöpåverkan är tydlig, och volymerna material som konsumeras årligen per person har ökat markant under de senaste årtiondena. Effektivare tillverkningstekniker i kombination med förflyttning av produktionsenheter till länder med lägre produktionskostnader har möjliggjort tillverkning av billigare varor i större volymer. Detta har i sin tur medfört att utbudet av konsumtionsvaror och tjänster har växt explosionsartat.

Den offentliga sektorn i Sverige upphandlar årligen varor och tjänster för mellan 450 och 535 miljarder kronor. (Naturvårdsverket, 2010) Den offentliga sektorn tros kunna skapa incitament för producenter att utveckla miljöanpassade varor och tjänster genom att ställa miljökrav i offentlig upphandling. Genom dess inflytande på marknaden kan offentliga organisationer vara drivande aktörer på vägen mot en långsiktigt hållbar konsumtion och produktion.

Arbetet med att styra samhället mot att bli långsiktigt hållbart sker på många nivåer i Sverige. Initiativ kan ske på internationell och nationell nivå exempelvis genom konventioner, lagstiftning, och miljömål. Mer praktiska och ofta lokala initiativ kan ske i form av utbildningar, stadsplanering samt informationskampanjer. Tillsammans utgör dessa initiativ ett omfattande nätverk av aktiviteter som driver utvecklingen mot minskad miljöpåverkan.

År 2010 fastställde riksdagen det så kallade generationsmålet, som är ett vidare inriktningsmål för Sveriges miljöpolitik. Generationsmålet lyder enligt följande:

"Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser."

I specifikationen av generationsmålet finns en punkt som anger att *konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt*. Därmed tydliggörs miljöpåverkan från konsumtionen, och följaktigen även den offentliga upphandlingen, i miljömålsarbetet (Miljöstyrningsrådet, 2012).

Före detta Miljömålsrådet (avsattes år 2010) konstaterade i sin andra utvärdering av miljömålsarbetet (2009) att miljöpåverkan av konsumtion är ett grundläggande problem för hushållningen med naturresurser, mark, vatten och bebyggelse, samt att riktade styrmedel behövs för att förbättra miljöhänsynen i privata och offentliga aktörers konsumtion. Vidare fastställdes att styrmedel som främjar en ansvarsfull konsumtion genom miljöanpassad offentlig upphandling är en viktig del i miljömålsarbetet (Miljömålsrådet, 2009).

Utöver generationsmålet innehåller det svenska miljömålssystemet också tjugofyra etappmål och sexton miljökvalitetsmål. Etappmålen bestämmer en önskad samhällsomställning, och ska vara ett steg på vägen mot att nå generationsmålet samt ett flertal miljökvalitetsmål. Miljökvalitetsmålen anger i sin tur det tillstånd i den svenska miljön som

miljöarbetet ska leda till. För mer information om miljömålsarbetet i Sverige se miljömålsportalen, www.miljomal.se.

1.1 Studiens omfattning och mål

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har gett i uppdrag åt Sweco att ta fram en rapport innehållande goda exempel på miljökrav som ställts i olika offentliga upphandlingar. Rapporten omfattar även frågorna; *Hur kan miljökrav ställas?* samt *Vilka hinder och möjligheter finns det när en verksamhet vill ställa miljökrav?* Syftet med denna studie är därmed att ta fram en rapport som beskriver goda exempel inom upphandling under senare år, samt besvarar kursiverade frågor ställda ovan.

Inom uppdraget har en översiktlig omvärldsanalys gjorts. Vidare har åtta intervjuer genomförts med olika offentliga organisationer. Intervjuade organisationer utgörs av tre kommuner, tre landsting, ett regionförbund samt Kammarkollegiet.

Som utgångspunkt för studien skulle intervjuer genomföras för följande sju kategorier:

- Material vid byggnation
- Livsmedel
- Förbrukningsmaterial
- Textilier
- Möbler
- Entreprenörer och inhyrda tjänster
- Tjänstesektorn/konsulter

För kategorin tjänstesektorn/konsulter lyckades ingen intervju genomföras. Istället har en sammanställning gjorts utifrån resonemang med olika myndigheter som kontaktats vid sökningen av goda exempel på miljökrav i offentlig upphandling av konsulter. För kategorierna förbrukningsmaterial och entreprenörer/inhyrda tjänster gjordes intervjuer med två organisationer.

2 Tillvägagångssätt/metod

I detta kapitel beskrivs vilka metoder som har använts för datainsamling och dokumentation i denna studie.

2.1 Intervjuer

Val av intervjupersoner har gjorts med utgångspunkt i omvärldsanalysen samt utifrån goda exempel som publicerats på MSR:s hemsida. En annan utgångspunkt var tips från samtal med miljösamordnare på Region Gävleborg.

Intervjuerna genomfördes i form av telefonintervjuer på omkring en timme. En intervjuguide togs fram och användes som utgångspunkt vid genomförandet av intervjuerna. Intervjuguiden har utformats utifrån förslag i anbudsförfrågan från Länsstyrelsen i Gävleborg, och kompletterats med mer förtydligade frågor, se Bilaga 1.

Intervjumaterialet antecknades för hand på dator och har sparats i digitalt format.

Kompletterande information till intervjuerna, i form av strategiska dokument och upphandlingsdokument, har erhållits via email efter genomförd intervju.

2.2 Litteraturstudie

Inom uppdraget har en översiktlig omvärldsanalys gjorts. Materialet för litteraturstudien har samlats in genom sökningar på internet. I första hand har centrala aktörers och myndigheters hemsidor (Naturvårdsverket, Miljöstyrningsrådet, Konkurrensverket etc.) sökts igenom efter relevanta rapporter. Vidare har även sökningar i databasen Google Scholar gjorts för att hitta relevanta artiklar från andra källor. En kombination av följande sökord har använts; miljökrav, upphandling offentlig sektor, grön, miljöprioriterad, hållbar.

3 Litteraturstudie

I detta kapitel presenteras resultatet av litteraturstudien. Under första avsnittet följer övergripande information om Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier. Därefter presenteras en sammanfattande omvärldsanalys av litteratur som publicerats inom det aktuella området.

3.1 Miljöstyrningsrådets hållbarhetskriterier för upphandling

En viktig aktör som arbetar med miljökrav i offentlig upphandling idag är Miljöstyrningsrådet (MSR). MSR är regeringens expertorgan inom miljöanpassad offentlig upphandling, och har som uppgift att bidra till att miljömålen och en hållbar framtid kan nås. Det ägs gemensamt av svenska staten och näringslivet genom Miljödepartementet, Svenskt Näringsliv och Sveriges kommuner och landsting.

MSRs uppgift innebär bland annat att utveckla konkreta hållbarhetskrav anpassade för användning i offentlig upphandling. Kraven finns i olika nivåer (bas, avancerade och spjutspets) med tillhörande motiv och förslag till verifikat¹. *Basnivån* består av krav som är fokuserade på att minska huvuddelen av miljöpåverkan som är kopplad till det specifika produktområdet. Kraven är anpassade så att de ska gå att använda i upphandling utan alltför stora resurser och kompetens. De är vidare enkla att använda och verifiera. Det finns god tillgång av varor och tjänster som uppfyller dessa krav. Den *avancerade nivån* innefattar mer långtgående krav och kräver en större insats för uppföljning och granskning av verifikationer. På *spjutspetsnivån* efterfrågas det bästa alternativet på marknaden vad gäller miljö- och andra hållbarhetsaspekter. Dessa högt ställda krav innebär att utbudet av tillgängliga varor och tjänster som uppfyller kriterierna är snävare än för de lägre nivåerna. För att ställa och följa upp kraven på denna nivå kan specialkompetens krävas av upphandlaren.

MSRs krav är drivande, vilket betyder att dess omfattning är mer långtgående än vad gällande lagstiftning fordrar. De är tillgängliga för offentlig sektor såväl som privat.

Kriteriebiblioteket är uppdelat i följande nio huvudkategorier:

- ❖ IT och telekom
- ❖ Bygg och fastighet
- ❖ Städ och kemikalier
- ❖ Fordon och transport
- ❖ Kontor och textil
- ❖ El och belysning
- ❖ Livsmedel
- ❖ Sjukvård och omsorg
- ❖ Tjänster

¹ Förslag kring hur anbudsgivare ska verifiera att miljökraven uppfylls.

Var och en av dessa kategorier är vidare uppdelad i ett antal produktgrupper och undergrupper. För varje undergrupp har betydande miljöaspekter samt koppling till nationella miljömål tagits fram. För mer information om MSR:s kriteriebibliotek se <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Kriterier/>.

MSR kommer från och med 1 juli 2014 att bli en del av Konkurrensverket. Det finns en viss oro över att den nya organisationen kommer att påverka MSR:s oberoende och möjlighet att utveckla drivande krav.

3.2 Omvärldsanalys

Under de senaste årtiondena har det gjorts många studier på temat miljöanpassad-, eller grön upphandling. Nedan presenteras ett urval av relevanta studier som har genomförts under senare år och som berör miljökrav i offentlig upphandling.

3.2.1 Naturvårdsverket - Miljöanpassad offentlig upphandling, en fråga om att kunna, vilja och förstå

År 2010 publicerade Naturvårdsverket en studie som belyser varför och på vilka premisser miljökrav ställs i offentlig upphandling (Naturvårdsverket, 2010). I studien har följande tre nyckelfaktorer identifierats som avgörande för om miljökrav ställs i offentliga upphandlingar eller inte; *politiskt stöd, osäkerhet om hur miljökrav kan ställas samt individuellt engagemang*. Det politiska stödet, genom tydliga riktlinjer och mål som förankras och implementeras i verksamheten är en mycket viktig förutsättning för miljöanpassning av offentlig upphandling. Kunskap och erfarenheter hos upphandlarna kring hur man kan ställa miljökrav är en annan avgörande faktor. Osäkerhet om hur miljökrav kan ställas i förhållande till det regelverk som styr offentlig upphandling samt rädslan för överprövning utgör ett direkt hinder för att ställa miljökrav i upphandling. En tredje viktig aspekt som nämns i studien är det individuella engagemanget hos medarbetarna.

Ett vanligt problem som studien identifierat är bristen på helhetssyn och processtänkande. Istället för att utgöra en naturligt införlivad del i förfrågningsunderlaget (baserat på strategiska dokument) tenderar miljökraven att läggas till på slutet när det övriga underlaget är klart. Ett annat problem som tas upp är svårigheter vid uppföljning av de miljökrav som ställs i upphandlingen. Osäkerheter kring vem som ska ansvara för att miljökraven följs upp leder till att frågan hamnar mellan stolarna.

En slutsats är att fokus och förbättringar inom helhetstänkande, där miljökraven är införlivade i det övriga upphandlingsarbetet, sannolikt skulle underlätta för upphandlarna att ställa relevanta miljökrav samt i förlängningen förbättra resultatet av den miljöanpassade upphandlingen totalt i Sverige.

Naturvårdsverket 2009: Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling?

Naturvårdsverket utför regelbundet enkätundersökningar av i vilken utsträckning miljökrav ställs vid offentlig upphandling i Sverige. Även i denna studie framhävs att en bristande

kunskap kring hur man ställer miljökrav utgör ett vanligt hinder vid miljöanpassad upphandling. Av undersökningen har framgått att landstingen generellt sett gav mer positiva svar angående möjligheterna att ställa miljökrav, medan kommunerna gav mer varierade svar. Större organisationer som köper in varor i betydande kvantiteter tenderar också att vara bättre på att ställa miljökrav jämfört med organisationer som avropar mindre volymer. I jämförelse med tidigare genomförda undersökningar syns en ökande trend för andelen organisationer som har styrdokument som omfattar miljöhänsyn vid upphandling. Även andelen utbildad personal inom miljökrav vid upphandling och personal som använder Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier har ökat under senare år (Naturvårdsverket, 2009).

3.2.2 Miljöstyrningsrådet - Miljö-, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling

På uppdrag av Upphandlingsutredningen 2010 har Miljöstyrningsrådet (MSR) genomfört en omfattande studie av miljö-, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling. Studien omfattar dels en redogörelse av erfarenheter och problemställningar med att ta miljö, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling, och dels framtagande av förslag till lösningar på funna problemställningar.

En viktig slutsats av studien är att den miljöanpassade offentliga upphandlingen ska ses som ett värdefullt komplement till befintliga samhällsekonomiska styrmedel. MSR framhåller att miljöanpassad upphandling kan vara av särskilt värde i de fall andra typer av miljöpolitiska styrmedel inte gett förväntat resultat.

Följande sju orsaker till att miljöanpassad upphandling lämpar sig väl som ett verktyg i miljömålsarbetet har identifierats:

Miljöanpassad upphandling...

- ...är ett flexibelt verktyg med dynamisk marknadspåverkan,
- ...ger stora möjligheter till lokal och regional anpassning,
- ...kan påverka utländska leverantörers miljöarbete,
- ...kan ställa specifika krav med förutsägbara resultat,
- ...möjliggör kostnadsbesparingar för upphandlande myndigheter,
- ...ger spridningseffekter till den privata sektorn, och
- ...kan stimulera utveckling av innovativ miljöteknologi.

3.2.3 ESO – Offentlig upphandling eller gröna nedköp?

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) tog år 2013 fram en rapport som analyserar förutsättningarna för offentlig upphandling att verka som ett mål- och kostnadseffektivt miljöpolitiskt styrmedel (ESO, 2013). Studien undersöker bland annat den offentliga upphandlingen som ett styrmedel för att nå målet om att 20 % av den odlingsbara marken i Sverige ska användas för ekologisk produktion. Ett politiskt

åtagande för att nå detta ändamål är att 25 % av den offentliga sektorns livsmedelsinköp ska vara ekologiska. Tanken är att detta initiativ ska kunna påverka produktionen och konsumtionen i samhället i mer hållbar riktning.

Resultaten av rapporten visar dock att fallet inte riktigt ser ut så i praktiken. Några av slutsatserna är att; de privata konsumenternas reaktion på den förda politiken sannolikt kommer att motverka dess syfte (risken är att den offentliga sektorns krav driver upp priserna på ekologiska produkter, med effekten att den privata konsumtionen väljer bort dessa produkter); att det juridiska regelverket kring offentlig upphandling begränsar dess potential att verka som ett effektivt styrmedel; samt att den offentliga upphandlingens decentraliserade form försvårar möjligheterna att koordinera lokala och regionala insatser så att de summerar till de nationella miljömålen.

Sammantaget bedöms det som svårt att visa att den offentliga upphandlingen är ett effektivt styrmedel ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. I den utsträckning som kraven kan medföra att leverantörer ställer om sina produktionsmetoder till mer miljövänliga, kan den offentliga upphandlingen bidra till minskad miljöpåverkan.

3.2.4 Examensarbeten med fokus på miljöhänsyn i offentlig upphandling

Flera examensarbeten har gjorts inom området miljökrav i offentlig upphandling. Nedan följer några exempel.

Textilier – Örebro

Ett examensarbete inom området syftade till att undersöka upphandlingen av textilier i en kommun och identifiera faktorer som kan inverka på hur miljö- och sociala krav ställs i processen. Liksom i MSR:s rapport, identifieras även här upphandlarens vilja, drivkrafter och kunskaper samt politisk prioritering i kommunen som viktiga faktorer i sammanhanget. Kontroll och uppföljning av krav visade sig vara svårt på grund av brister i kunskap kring textilproduktion och bästa tillgängliga tekniker. Vidare försvåras uppföljningen genom att produktionskedjor vanligen är långa och produktionen oftast belägen i andra delar av världen. Genom att efterfråga verifierade miljömärkningar ställs dock indirekt krav på tillverkningskedjet (Hedenström, 2011).

Ställa miljökrav på kollektivtrafik – Länstrafiken Norrbotten

I en studie om kollektivtrafik var syftet att ta fram förslag på vilka krav som Länstrafiken i Norrbotten kan ställa i upphandlingen av transporter för att dess miljöpåverkan ska minska. I studien har man utgått från att upphandlade transporter ska uppfylla de avgaskrav som SLTF (Svenska Lokaltrafikföreningen – numera Svensk kollektivtrafik) tagit fram för bussar.

En huvudsaklig slutsats av studien är att det krav som Länstrafiken Norrbotten ställer idag, om att fordonen vid upphandling ska uppfylla minst motoklass Euro 5 är en bra grundförutsättning. I takt med att teknologin utvecklas är det dock även viktigt att byta ut fordonen. Därmed bedöms kortare avtalstider vara ett viktigt komplement till utsläppskravet i upphandlingen, så att äldre fordon inte blir kvar för länge i trafik (Ahlbäck, 2009).

4 Intervjuresultat

Nedan följer en sammanställning av innehållet i genomförda intervjuer. Alla upphandlingar genomfördes i form av ett öppet förfarande enligt Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Utdrag ur erhållna förfrågningsunderlag med mer information om ställda miljökrav inom respektive kategori finns i bilaga 2-6.

4.1 Material vid byggnation

Intervjuperson var Agneta Dahlgren, miljö- och kvalitetssamordnare på bygg- och miljöförvaltningen i Järfälla kommun.

Beskrivning av upphandlingen

Fokus för intervjun var en stor upphandling av driftentreprenader som genomfördes under år 2011-2012. Upphandlingen omfattade ett antal underhållsarbeten, asfaltsläggning samt vägreparationer av vissa sträckor.

Miljökrav som ställts i upphandlingen

En rad omfattande miljökrav ställdes i upphandlingen. Kraven omfattade miljöledningssystem, miljöklassade fordon, tvätt av fordon, PAH-fria däck, hantering av schaktmassor, energianvändning vid tillverkning av asfalt etc. Flertalet av kraven ställdes i form av viktningskrav vilka gav betydande ekonomiska mervärden vid anbudsutvärdering. Nedan följer en redogörelse för ett urval av relevanta miljö- och etiskt relaterade krav som har ställts vid upphandlingen:

- Anbudsgivaren ska tillämpa ett kvalitets- och miljöledningssystem som kan likställas med de krav som finns i ISO 9001 och ISO 14001.

Exempel på aspekter i anbudet som gav mervärden vid anbudsutvärderingen:

- Avdrag beroende på miljöklass för tunga fordon, om 500 000 kr för motorklass Euro IV och 1 000 000 kr för motorklass Euro V.
- Entreprenören har en dokumenterad arbetsmetod för effektiv energianvändning vid asfalttillverkning. Dokumentation för arbetsmetoden ska bifogas anbudet. (mervärde upp till 200 000 kr).
- Entreprenören har en redovisad handlingsplan för att minska miljöpåverkan i hela förädlingskedjan, från makadamframställning till beläggningsarbete inklusive transporter. Handlingsplan ska bifogas anbudet (mervärde upp till 500 000 kr).

Om leverantören efter tecknat avtal inte lever upp till kraven får de betala vite motsvarande 50 % av mervärdet.

Järfälla kommun utför kontinuerlig uppföljning av miljökraven genom platsbesök och provtagningar på massorna.

MSRs riktlinjer har inte använts i denna upphandling.

Bakgrund till miljökraven

Omvärldsbevakning samt studier kring vilka av kommunens verksamheter som kräver mycket energi resulterade i att kommunen valde att ställa särskilda krav avseende just asfaltsbeläggning.

Järfälla kommuns miljöplan 2010-2020 är det politiska dokument som till stor del ligger till grund för kraven. I planen nämns exempelvis att *kommunen har en viktig roll i arbetet genom tillsyn, rådgivning, miljödiplomering till företag och kommunens egna verksamheter samt genom att ställa krav i upphandling och inköp*. Vidare specificeras ett miljömål om att krav på förnybar energi ska ställas vid kommande upphandlingar. Kommunen har även tagit fram och implementerat upphandlingsriktlinjer samt policy.

Upphandlingen har positiv påverkan bland annat på miljömålen god bebyggd miljö, begränsad klimatpåverkan och frisk luft.

Utfall i upphandlingen

Miljökraven har varit helt avgörande för utfallet av upphandlingen. Trots att merparten av miljökraven som användes inte var skallkrav, utan viktningsskrav, var mervärdena så pass avgörande att en entreprenör som inte uppfyllde dem inte skulle kunna konkurrera mot entreprenörer som gjorde det.

Ett viktigt utfall i upphandlingen är att en större andel återvunna material används vid asfaltläggningen (en av de avtalade asfaltstyperna, slaggasfalt, tillverkas av återanvända slaggprodukter). Avtalade asfaltstyper bidrar till betydligt lägre klimatpåverkan tack vare lägre energianvändning vid tillverkning samt asfaltsläggning.

Framgångar och motgångar i samband med upphandlingen

Kommunen har fått mycket uppmärksamhet och positiv respons till följd av genomförd upphandling. Intervjupersonen säger att "det är roligt att vara lite först och kunna föregå med gott exempel".

En central anledning till det lyckade utfallet var en omfattande omvärldsbevakning och kunskap om vad som var möjligt. Dialogen med leverantörer har varit mycket givande.

Organisationen inom Järfälla kommun präglas av en lyhördhet hos politiker och goda möjligheter för tjänstemän att fullfölja idéer gällandes miljöaspekter.

Trots de ambitiösa miljökraven i upphandlingen blev det inga överprövningar. En motgång utgjordes av interna kontroverser kring slaggasfalten. På grund av bristande kännedom om slaggasfaltens egenskaper misstänkte man eventuella miljöproblem i form av urlakning av miljögifter i asfalten. Mätningar och analyser kring miljöpåverkan från slagget genomfördes, och resultaten visade att asfalten tvärtemot misstankarna hade positiva egenskaper genom en absorberande/bindande förmåga.

Kommande upphandlingar

I kommande upphandlingar är kommunens ambitioner att följa MSR:s krav i upphandlingar så att de ligger bra i tid med krav på fordon och bränslen.

4.2 Livsmedel (ekologiska lokala/närproducerade)

Intervjuperson var Kimmo Stenroos, upphandlingschef i Sigtuna kommun.

Beskrivning av upphandlingen

Fokus för intervjun var kommunens stora livsmedelsupphandling som genomfördes under år 2010-2012. Upphandlingen omfattade ett stort utbud av produkter; mejerivaror, frukt och grönt, kött, spannmål, etc. Upphandlingens ekonomiska omfattning uppskattades i anbudsinbjudan till ca 19 000 000 kr, att fördela på en eller flera varuleverantörer. Intervjun avgränsades till de miljökrav som ställts för animalier (kött, ägg och mejeriprodukter).

Miljökrav som ställts i upphandlingen

Kommunen har ställt etiska krav och miljökrav vid upphandling av berörda livsmedel. De krav som ställdes utgår ifrån MSR:s krav för animaliska råvaror och beredningar av kött. Miljöaspekterna är väl inbyggda i anbudsinbjudan. Exempelvis nämns under syftet i dokumentet att kommunen har som mål att successivt öka andelen ekologiskt odlad mat i skolor, förskolor och äldreomsorg.

Nedan följer en redogörelse för ett urval av relevanta miljö- och etiskt relaterade krav som har ställts vid upphandlingen:

- Krav om att leverantören vid förfrågan ska kunna lämna skriftlig information om vart livsmedlet är producerat. För kött råvaror ska dessutom information kunna lämnas kring i vilket land djuret är fött, uppfött, slaktat och förädlat.
- Krav om att antibiotika endast får användas efter ordination av veterinär och när det är veterinärmedicinskt motiverat.
- Krav om begränsade restider för djurtransporter (max 8 timmar till slakt eller max 12 timmar nattetid för fjäderfä).
- Krav om att ett specifikt urval av efterfrågade artiklar (83 av 696 st.) ska uppfylla kriterierna enligt förordning (EG) 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter. Kaffe ska dessutom vara etiskt producerat.

Dessutom ställdes krav om salmonellafrihet samt bedövning vid slakt.

Bakgrund till miljökraven

Sigtuna kommun är sedan flera år tillbaka en ekokommun och miljöhänsyn ligger liksom i "ryggraden" inom det kommunala arbetet. Man arbetar idag mycket utifrån strategiska riktlinjer för upphandling och satsar på ett samordnat tankesätt. I kommunens upphandlingsriktlinjer står bl.a. att "*upphandlingarna ska ske med rätt kvalitet till lägsta*

kostnad och med minsta möjliga miljöpåverkan", samt att "särskild hänsyn ska tas till djurskydd likväl som till ekologiska alternativ vid inköp av livsmedel". I kommunens miljöprogram nämns miljöhänsyn vid upphandling som en viktig del i arbetet för att nå målet giftfri miljö.

Det finns ett mål inom kommunen om att 30 % av alla inköpta livsmedel ska utgöras av ekologiska varor. Kravet i upphandlingen ligger i linje med detta mål, då värdet av de artiklar för vilka kommunen ställde krav om ekologisk produktion uppskattades till ca 30 % av det totala inköpsvärdet.

I gällande upphandlingsriktlinjer finns inga hänvisningar till de nationella miljömålen. Samtidigt finns en inbyggd tanke kring målen i hela kommunens arbete, som med stor sannolikhet påverkar de strategiska dokumenten.

Vid framtagandet av anbudsinvbjudan gjordes uppskattningar av hur andelen ekologiska livsmedel skulle påverka prisbilden. Upphandlingsverktyget "Hantera livs" användes i detta ändamål.

Utfall i upphandlingen

Både miljökrav och de etiska kraven har haft direkt inverkan på utfallet av upphandlingen. Genom att ställa skalkrav på produktnivå och specificera vilka livsmedel som ska vara ekologiskt producerade har kommunen kunnat styra de produkter som leverantörerna erbjudit i upphandlingen.

Framgångar och motgångar i samband med upphandlingen

Intervjupersonen pekar ut den politiska viljan som den viktigaste framgångsfaktorn. Det är viktigt att det finns en enighet i kommunen och att alla jobbar mot samma mål. Att miljöfrågor har fått ta plats i kommunpolitiken sedan en längre tid tillbaka underlättar möjligheterna att lägga ner resurser och få fram bra miljökrav i upphandlingar.

Den största svårigheten i samband med upphandlingen var att kraven på djurskydd överprövades i flera instanser. Anledningen till överprövningen var att man ifrågasatte möjligheten till uppföljning av kraven. För att uppfylla kraven begärdes certifikat, och att senare uppföljning skulle göras i form av stickprov. Anbudsgivaren som vann avtalet har tagit på sig att göra en tredjepartsanalys av sina produkter. Därmed kommer en tydlig uppföljning av kraven att möjliggöras, utan att kommunen behöver lägga ner extra resurser i frågan.

Efter upphandlingen har kommunen fått mycket positiv respons från invånarna, vilket är roligt och ger inspiration för fortsatt miljöarbete.

Kommande upphandlingar

Målet för år 2015 är att 40 % av inköpta livsmedel inom kommunen ska utgöras av ekologiska varor. Sannolikt kommer detta mål att speglas i kommande upphandlingar.

Inför nästa upphandling är det möjligt att även miljökrav ska ställas på livsmedelstransporter.

4.3 Förbrukningsmaterial

Intervjupersoner var Sara Richert, miljöcontroller vid Örebro läns landsting samt Sofia Ahlstedt, miljöcontroller vid Landstinget Gävleborg.

Beskrivning av upphandlingen

Det har genomförts två intervjuer inom detta fokusområde, en om upphandling av operations- och undersökningshandskar vid Landstinget Gävleborg, samt en om en pågående upphandling av avfallsemballage (avfallspåsar) vid Örebro läns Landsting (tilldelning kommer att ske i början av juni).

Landstinget Gävleborg

Upphandlingen av förbrukningsvaror år 2012 genomfördes som en större upphandling, uppdelad enligt en rad olika kategorier såsom: handskar, inkontinens, steril, operation etc. Tidigare har upphandlingen av handskar gjorts separat, och uppdelningen gjordes med syfte att öka konkurrensen och få bättre priser. Denna intervju har avgränsats till att omfatta endast upphandlingen av handskar. Den ekonomiska omfattningen för upphandlingen av handskar uppskattades till ca 4 000 000 kr per år att fördela på en eller flera leverantörer.

Örebro läns landsting

Upphandlingen av avfallspåsar har samordnats inom Varuförsörjningen, och skedde därmed i samverkan mellan landstingen i Dalarna, Sörmland, Uppsala, Västmanland och Örebro. De avtal som kommer att tecknas mellan köpare och säljare blir ett ramavtal med fastställda villkor, vilket innebär att en anbudsgivare antas för en specifik produkt eller produktgrupp. Upphandlingens ekonomiska omfattning uppskattades till 16 000 000 kr/år att fördela på en eller flera leverantörer.

Miljökrav som ställts i upphandlingen

Trots att båda upphandlingarna omfattar förbrukningsvaror, har olika typer av miljökrav ställts. Miljökraven på handskarna utgår i stort sett ifrån vilka material produkterna består av och är främst formulerade som skallkrav. Upphandlingen av plastpåsar har istället utformats på ett sätt där man efterfrågar både miljövänliga och konventionella alternativ till alla produktkategorier.

I båda upphandlingarna har etiska krav vid tillverkning ställs utifrån den nationella uppförandekoden (Code of Conduct) för landsting. Uppförandekoden innebär att leverantörerna ska garantera att krav på mänskliga rättigheter, miljöhänsyn, föreningsfrihet och arbetsvillkor uppfylls.

Denna uppförandekod har tagits fram i sammanslutning mellan landstingen. Genom att samarbeta möjliggörs gemensam uppföljning av de sociala kraven (vilket annars hade varit för dyrt för enskilda landsting att följa upp).

Landstinget Gävleborg

Miljökraven i förfrågan ligger i linje med MSR:s baskrav (det finns inga avancerade eller spjutspetskrav för handskar), även om de är formulerade lite annorlunda. Intervjupersonen för kontinuerlig dialog med MSR angående krav i upphandling och sätter stort värde på den vägledning som MSR medför.

Det framgår tydligt i upphandlingsförfrågan att landstinget eftersträvar att minimera användningen av sjukvårdsartiklar som innehåller PVC (vinylhandskar). Eftersom vissa personer kan vara känsliga mot nitrilhandskar (PVC-fritt alternativ) upphandlas även en typ av vinylhandskar. Efterfrågad vinylhandske ska vara ftalat-fri².

Utöver MSR:s baskrav har även krav ställts på att förpackningar som handskarna levereras i ska vara PVC-fria.

Majoriteten av kraven är ställda som skallkrav. Genom att landstinget hade dialog med leverantörerna innan upphandlingen och omvärldsbevakade vad som var tillgängligt på marknaden kunde skallkraven ställas utan oro för att kraven inte skulle kunna mötas.

För vissa operationshandskar ställdes börkrav. Kravet innebar att operationshandskarna bör vara fria från detekterbara allergena restkemikalier. Uppfyllnad av kravet gav ett prisavdrag på 5 kr/enhet i utvärderingen.

Örebro läns landsting

För att få med miljövänligare alternativ för alla produktkategorier (plastpåsar med olika funktioner och storlekar) har Landstinget i anbudsförfrågan efterfrågat både en standardpåse och en miljöpåse. Därmed kommer inte den vanliga påsen att konkurrera med det miljövänliga alternativet.

Kravet för den miljövänliga påsen var att minst 50 % av dess innehåll skulle utgöras av återvunnen plast.

För ett tjugotal produktkategorier efterfrågades även ett tredje produktalternativ, nämligen påsar i förnyelsebar plast. Kravet på dessa påsar var att de skulle bestå till 90 % av biopolymer. Krav på verifiering av denna sammansättning, i form av provsvar med kol 14 metoden, efterfrågades.

MSR:s krav har inte använts i denna upphandling, men parallellt med denna upphandling deltar Örebro läns landsting i ett utvecklingsarbete tillsammans med MSR med syfte att ta fram klimatkriterier för en innovationsupphandling av sjukvårdsmaterial.

Bakgrund till miljökraven

Landstinget Gävleborg

Landstinget har ett målprogram där ett av målen omfattar att PVC-fria produkter inom sjukvården ska öka. Målordikatorn för detta miljömål gäller undersökningshandskar. Landstingets mål är att 90 % av alla undersökningshandskar som köps in ska vara PVC-fria år 2016. Målet uppfyllades redan år 2013, tack vare den upphandling som intervjun

² Ftalater är en grupp kemiskt framställda ämnen som används som mjukgörande i olika typer av plaster. Användandet av dessa ämnen har ifrågasatts efter att flera studier visat att de tas upp av kroppen och kan ha hormonstörande effekter.

fokuserar på. Detta är en stor framgång med hänsyn till att denna andel låg omkring 27 % år 2009.

Vid framtagandet av Landstingets miljömålsprogram prioriteras områden där Landstingets verksamhet har störst miljöpåverkan. Utgångspunkten för miljömålen är de nationella miljömålen.

Örebro läns Landsting

Inom Landstingets miljö- och hållbarhetsprogram finns flera mål som berör miljökrav i upphandling. Bland annat har ett mål satts om att all upphandling beaktar faktorer som påverkar miljö, hälsa och socialt ansvarstagande. Ett annat mål i planen, som kopplar direkt till inköp av förbrukningsmaterial lyder enligt följande; krav på ökad andel förnybart och återvunnet material samt socialt ansvar ställs vid upphandling och inköp av produkter där det är relevant.

Landstinget i Örebro har tagit del av samt varit med och initierat ett flertal livscykelanalyser (LCA) av förbrukningsmaterial. Man har valt att lägga särskilt fokus på avfallspåsar eftersom flera genomförda studier har visat att denna produktkategori har en betydande klimatpåverkan.

Upphandling ses som ett viktigt redskap i strävan efter minskad klimatpåverkan. En annan del av utmaningen handlar om att påverka det interna arbetet så att förbrukningen av påsar minskar.

Utfall i upphandlingen

Landstinget Gävleborg

Den markanta ökningen av PVC-fria handskar under senare år är en direkt effekt av de krav som ställts i upphandlingen. Det är förstås Landstingets politiska vilja om att öka antalet PVC-fria produkter som har möjliggjort denna omställning av inköpsmönster, från vinylhandskar till nitrilhandskar. Tack vare enigheten kunde Landstinget vara tydliga med att det nu är PVC-fria alternativ som gäller i förfrågningsunderlaget.

Örebro läns landsting

Upphandlingen är inte genomförd än. Intervjupersonen menar att formen för upphandlingen självklart kommer att ha stor inverkan på vilka produkter som upphandlas. Upphandlingen styr hela grupper av produkter som bara grundar sig på miljökrav.

Framgångar och motgångar i samband med upphandlingen

Landstinget Gävleborg

En avgörande faktor för möjligheten att ställa miljökrav vid upphandling är att det finns ett politiskt beslut som upphandlingsenheten kan stå bakom. Det tydliga miljömålet i Landstingets miljöprogram utgör därmed grunden till miljökravet i upphandlingen. En annan viktig aspekt för att ställa rätt miljökrav är samarbetet mellan miljöcontroller, upphandlare, kategoriledare och referensgrupp från verksamheterna. Rekommendation om PVC-fria undersökningshandskar har spridits internt i verksamheterna för att styra om inköpsmönster till nitrilhandskar samt minimera användningen av PVC. Tidigare var den största andelen vinylhandskar för att det var vad man "alltid" hade köpt innan.

Många landsting och regioner har under ett antal år ställt liknande krav, så detta skifte mot PVC-fria produkter har skett i andra delar av landet också.

Vidare är en bra kommunikation med leverantörer viktig, så att de får möjlighet att anpassa sina produkter efter landstingens och regionernas krav.

Inga särskilda svårigheter har upplevts i samband med upphandlingen. Det har inte gjorts någon överprövning kopplad till miljökraven. Mycket information om leverantörer och handskarna hade Landstinget redan innan upphandlingen genom att omvärldsanalys genomförts. Med denna information som bas blev det möjligt att ställa rimliga krav och minska riskerna för överprövningar.

Örebro läns landsting

Även för denna upphandling anses politiska beslut inom Landstinget utgöra en viktig grund för miljökraven i upphandling. Att det satts upp specifika krav kring minskad klimatpåverkan från förbrukningsvaror samt större andel av förnyelsebara produkter vid upphandling av material har gett en tydlig inriktning för upphandlingsarbetet.

Den kunskap om produkterna som Landstinget fått från genomförda livscykelanalyser har visat vilken typ av produkter som medför störst miljöpåverkan och vilka alternativ som kan väljas som medför mindre påverkan. Med hjälp av studierna kan man peka på faktisk miljöpåverkan och konkretisera produkternas effekter på miljö och klimat. Informationen har varit ett bra underlag i planeringen av miljökrav vid upphandling.

Landstinget ser det även som viktigt att göra en bra marknadsanalys inför upphandlingen. De har haft kontakt med leverantörer och koll på vad det finns för utbud. Vid flera tillfällen har leverantörer bjudits in till diskussion.

En allmän svårighet som har upplevts är att upphandlingsenheten har en tung arbetsbelastning och är hårt ansträngda. En annan problematik ligger internt inom Landstinget då vissa enheter inom organisationen ser nya krav och omställning inom upphandlingen som något arbetskrävande och hotfullt.

Kommande upphandlingar

Landstinget Gävleborg

Upphandlingsenheten är nöjd med de krav som ställs inom kategorin. Intervjupersonen ser det som möjligt att man kommer att hitta andra aspekter i samband med den omvärldsanalys som sker vid framtagande av förfrågan inför nytt avtal. Kanske kan exempelvis andra ämnen än PVC komma i fråga. Med hänsyn till hygienkrav ser man det inte som möjligt att påverka genom att minska antalet handskar som används eller införa flergångsalternativ.

Örebro läns landsting

I framtiden skulle man exempelvis kunna ha mål om att sänka klimatpåverkan med en uppsatt procentandel. Det är i så fall viktigt att det finns dokumentation om klimatpåverkan ur livscykelperspektiv för efterfrågade produkter.

Just nu vill Landstinget visa att man vill ha förnybar plast, och att det går att få tag på det.

Intervjupersonen skulle vilja ha mindre absoluta krav i upphandlingssituationen, och istället jobba mer med miljöförbättringar under avtalsperioder. Man vill också titta på produkter som är avtalade och tillsammans med leverantörerna driva fram en produktutveckling. Ett sådant angreppssätt skulle troligen vara mer motiverande för leverantörerna.

4.4 Textilier

Intervjuperson var Tarja Pajula, projektledare för offentlig upphandling vid Västra Götalandsregionen.

Beskrivning av upphandlingen

Fokus för intervjun var en stor cirkulationstextilupphandling till tvätteriet i Alingsås som genomfördes år 2008. Upphandlingen omfattade flera olika typer av textilier för användning inom sjukvården, såsom personalkläder, sängkläder etc. Den utfördes som en miljöprioriterad upphandling och ett fyraårigt avtal skrevs med flera leverantörer.

Miljökrav som ställts i upphandlingen

Samtliga offererade artiklar i upphandlingen skulle uppfylla baskraven i MSR:s upphandlingskriterier för textilier och läder. Ett annat grundkrav i upphandlingen var att alla textilier skulle uppfylla OEKO-TEX® Standard 100 eller motsvarande krav på användning av giftiga substanser vid tillverkning. För ett mindre urval av efterfrågade produkter ställdes även krav om ekologisk bomull.

Miljökraven verifierades genom att certifikat eller licens för efterfrågade miljömärkningar bifogades i anbudet. Liksom för övriga landstingsupphandlingar ställdes etiska krav på textiltillverkningen utifrån den nationella uppförandekoden (Code of Conduct) för landsting. Vidare ställdes krav om att textilierna skulle vara fria från silver samt nonylfenol-etoxylat. Uppföljning av dessa krav har genomförts av ett tredjeparts-laboratorium i form av tester på stickprov.

Bakgrund till miljökraven

Textilindustrin och dess kemikalieintensiva tillverkning har länge varit en omtalad produktgrupp i samhälle och media. Eftersom mycket textilier används inom vården har det varit naturligt att diskutera detta i samband med upphandling inom regionen.

I det regionala miljöprogrammet fastställs tydligt att upphandling kan vara ett medel för att minska miljöpåverkan. I programmet står bland annat att Västra Götalandsregionens *"miljöpåverkan kan minska genom att miljöprogrammet utgör en del av underlaget när regionens behov inför upphandling definieras, att tydliga miljökrav sedan ställs vid upphandling och att dessa följs upp under avtalsperioden."* Implementeringen av målen i miljöprogrammet har enligt intervjupersonen inte gjorts i någon större utsträckning tidigare. Upphandlingsenheten arbetar idag med frågorna kring hur miljömål ska tillämpas i praktiken.

Alla krav i upphandlingen ställdes som skallkrav.

Utfall i upphandlingen

Intervjupersonen anser inte att kraven i någon större omfattning var avgörande för upphandlingens utfall. Miljökraven användes som en förutsättning och de leverantörer som jobbar mot offentlig sektor är anpassade och har sällan svårigheter att uppfylla dem. Det var i större utsträckning kvalitetskraven som användes till viktning.

I och med en kontinuerlig dialog med leverantörer har regionen haft bra koll på utbud och leverantörerna på efterfrågan och kommande krav.

Framgångar och motgångar i samband med upphandlingen

En framgångsfaktor var att genomföra marknadsundersökningar kring vad potentiella leverantörer kan erbjuda samt med vilken miljöprestanda. Resultatet av undersökningarna underlättade för upphandlingsgruppen att ställa krav på rätt nivå. Det har hållits leverantörsträffar där både kvalitets- och miljöfrågor diskuterats.

En svårighet med att ställa miljökrav för textilier är bristen på återvunna material och fibrer. Krav på ekologisk bomull tillhör normen, men anses av intervjupersonen egentligen inte vara ett miljövänligt alternativ. Visserligen används minde kemikalier vid produktionen, men fortfarande används stora mängder vatten, och land tas i anspråk i länder där matproduktionen borde prioriteras. Dagens miljöcertifieringar anses något enkelriktade och det saknas miljömärkning för andra fibrer än bomull vilket försvårar kravställningen.

Kommande upphandlingar

Utvecklingen går framåt och idag skulle hårdare krav kunna ställas. Upphandlingsenheten står inför utmaningen att ta fram ny upphandlingsförfrågan inom kort.

Genom verktyget "gröna listan" som tagits fram av Västra Götalandsregionen underlättas arbetet med att göra hållbara val i upphandlingar. Gröna listan utgörs av en katalog med produkter inom kategorierna möbler och textilier. För att komma med på listan krävs att produkten är upphandlad samt att den uppfyller märkningen för miljömärkena Svanen, EU-blomman, Bra miljöval eller TCO Office furnitures.

4.5 Entreprenörer och inhyrda tjänster

Intervjupersoner var Lisa Pettersson, miljösamordnare på upphandlingsenheten vid Örebro kommun och Åsa Hamrin, miljö- och energihandläggare på upphandlingsenheten vid Landstinget i Västernorrland.

Beskrivning av upphandlingen

Örebro kommun

Upphandlingen omfattade avtal för i stort sett all lokalvård i Örebro kommuns förvaltningslokaler. Avtal tecknades mellan respektive förvaltning och dess antagna entreprenörer. Upphandlingen genomfördes under år 2013.

Landstinget i Västernorrland

Upphandlingen genomfördes år 2012 och omfattade stora delar av de städtjänster som används inom Landstinget Västernorrland. Avtalet tecknades med en stor entreprenör.

Miljökrav som ställts i upphandlingen

Örebro kommun

Det framgår tydligt i anbudsinbjudan att miljöfrågorna har stor betydelse för kommunens arbete och att vikt kommer att läggas vid miljöhänsyn i upphandlingen.

Kommunen har utgått från MSR:s baskrav, dessutom har några egna krav lagts till. Alla krav har ställts som skalkrav, även om vissa är lösare formulerade, och kan tolkas som svåra att följa upp. Nedan följer en redogörelse för ett urval av relevanta miljö- och etiskt relaterade krav som har ställts vid upphandlingen:

- Anbudsgivaren skall ha ett dokumenterat system för arbetet med miljöfrågor. Miljöledningssystemet skall minst inkludera följande delar: en införd miljöpolicy, dokumenterad ansvarsfördelning för miljöarbetet, rutiner som säkerställer att lagar och föreskrifter som berör verksamheten efterlevs samt en regelbunden uppföljning av miljöarbetet.
- Entreprenören skall ha rutiner för att, med hänsyn till ytskikt och rengöringskrav, begränsa negativ miljöpåverkan genom att:
 1. Välja och tillämpa de mest lämpliga städmetoderna
 2. Välja så miljövänliga kemiska produkter som möjligt för hygien, rengöring och underhåll samt dosera och hantera dessa på rätt sätt
 3. Hantera inköp, avfall och transporter på ett så miljöriktigt sätt som möjligt

Det ställs även krav om att entreprenören ska visa hur man går tillväga för att uppfylla kraven, genom att bifoga certifikat från ett miljöledningssystem alternativt dokument som styrker eget systematiserat miljöarbete.

- I största möjliga mån ska miljömärkta produkter användas, dvs. produkter märkta med BraMiljöval, Svanen, EU-blomman eller likvärdigt.
- Företagets personbilsregistrerade och lätta transportfordon (under 3 500 kg) fordon skall minst uppfylla Miljöklass 2005 (Euro 4). Alla förare ska ha gått utbildning i sparsam körning.

Vidare ställs en rad specifika krav kring säkerhetsblad och specifikationer och rengöringsmedels miljöpåverkan. Papper som köps in till toaletter ska vara Svanenmärkt (eller likvärdigt). Ingen blekning med klorgas tillåts.

Trots att det är många krav, anser intervjupersonen att de är relativt lätta att följa upp. Det finns en rutinbeskrivning för uppföljningen och man gör återkommande stickprov där städning och miljödelarna (produkter etc.) ses över. Kommunen har krävt att få in Eco-driving licenser.

Landstinget i Västernorrland

Det framgår av anbudsförfrågan att miljöfrågorna har stor betydelse för Landstingets arbete och för helhetssynen på sambandet mellan människa, miljö och hälsa. Som utgångspunkt för miljökraven i anbudet har MSR:s krav, på avancerad- och spjutspets nivå använts. Krav har även ställts utifrån riktlinjer i Landstingets miljö- och energiplan

(2010). Alla kraven specificeras i en separat bilaga. De skalkrav med hänsyn till miljöprestanda som ställs på anbudsgivaren är följande:

- Utbildning av sin personal i det system för källsortering av avfall som tillämpas inom respektive objekt samt ansvara för att avfall placeras i därför avsedda utrymmen.
- På respektive golvmaterial ska kemikalier med låg miljöpåverkan och/eller metoder användas som bidrar till att skapa ett långsiktigt underhåll av golven.
- Leverantören ska ha rutiner för att med hänsyn till ytskikt och rengöringskrav *välja och tillämpa städmetod, * välja typ av kemiska produkter för hygien, rengöring och underhåll, dosera och hantera dessa samt *hantera inköp, avfall och transporter för att begränsa negativ miljöpåverkan.
- Leverantören ska intyga att det finns en kontaktperson för miljöfrågor hos leverantören som ska medverka på återkommande uppföljningsmöten.

Vidare ställs två värderingskrav gällande beskrivning av städmetoder, andel av bilarna som ska nyttjas i avtalet som uppfyller ställda miljökrav enligt Förordning (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor samt ett krav som viktats; val av arbetsmetoder, rengörings- och hjälpmedel med miljöhänsyn (15 % mervärde).

Bakgrund till miljökraven

Örebro kommun

Örebro kommun ser upphandlingen som ett medel för uppfyllnad av de nationella miljömålen. Kommunen har både en upphandlingspolicy och upphandlingsriktlinjer som används som utgångspunkt i upphandlingsarbetet. Av upphandlingsriktlinjerna kan man utläsa att *kommunen genom miljöanpassad upphandling ska bidra till att skydda miljön och främja en hållbar utveckling. Miljöanpassad upphandling ska leda till att användningen av andelen miljöanpassade produkter ökar, att kommunen når satta miljö- och klimatmål samt att teknik och nya innovationer utvecklas.*

Landstinget i Västernorrland

Landstingets Miljö- och energiplan ställer tydliga riktlinjer och mål för miljökrav i upphandling. I planen anges under målområdet Hållbara inköp bland annat att *Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier används där de finns framtagna och används huvudsakligen med nivå avancerad eller spjutspets. Där endast baskraven används ska anledningen redovisas.* I ett annat strategiskt dokument, Landstingets miljö- och energipolicy, står det att *alla verksamheter och allt arbete inom Landstinget Västernorrland ska medverka till en långsiktigt hållbar utveckling genom att bland annat förebygga föroreningar genom att upphandla, köpa in och beställa varor och tjänster som ger liten miljö- och energibelastning.*

En specifik upphandlingspolicy är under framtagande.

Utfall i upphandlingen

Örebro kommun

Trots att det ställts många miljökrav i anbudsinbjudan, kan flertalet leverantörer idag uppfylla dem. På produktsidan kan leverantörens utbud anpassas till upphandlingen utan någon större ansträngning. Miljökraven påverkar i allra högsta grad vilka produkter som används vid städ av kommunens lokaler och medför därmed minskad miljöbelastning.

Landstinget i Västernorrland

Intervjupersonen tycker att det är svårt att svara på om miljökraven varit avgörande för utfallet. Tanken är att de ska vara det, särskilt med hänsyn till Landstingets politiska inriktning som speglas i planen. Det finns dock brister inom Landstingets uppföljning vilket gör det osäkert om alla krav verkligen uppfyllts. Miljöansvarig kunde inte svara på vilken typ av intyg/certifikat som krävts från leverantören i upphandlingen för uppfyllande av kraven.

Framgångar och motgångar i samband med upphandlingen

Örebro kommun

Ingen har ifrågasatt kraven och ingen överprövning har gjorts med hänsyn till dem. Det är allmänt accepterat inom lokalvårdsbranschen att denna typ av miljökrav ställs. Många av produktkraven medför också bättre arbetsvillkor för städpersonalen, som i mindre utsträckning utsätts för hälsofarliga rengöringsmedel.

Landstinget i Västernorrland

Intervjupersonen medger att det ställts omfattande miljökrav i upphandlingen, men att de inte är förankrade i den praktiska verksamheten. Politikerna har ställt höga krav på upphandlingen genom politiska styrdokument, men mycket arbete återstår för att kunna implementera den politiska viljan. Intervjupersonen anser att MSR:s krav skrivs in i förfrågan men följs inte upp i någon större omfattning.

Intervjupersonens tjänst tillsattes för 1,5 år sedan med syfte att lyfta miljöaspekter i samband med upphandling. Sedan dess har utvecklingen gått i rätt riktning och organisationen börjat bry sig om att ställa miljökrav i större utsträckning. De främsta svårigheterna idag gäller uppföljning av kraven.

Kommande upphandlingar

Örebro kommun

Något som redan är aktuellt nu och som kommer mer och mer är krav om social hänsyn. Eftersom miljökraven ses som en självklarhet, börjar fokus på den delen av upphandlingen minska. Man tittar exempelvis på personer som står långt ifrån arbetsmarknaden och möjligheter för dem att få jobb.

Med hänsyn till miljö kan krav om nya och mindre kemikalieintensiva städtekniker efterfrågas.

Kommunen följer gärna goda exempel från andra delar av världen i sin omvärldsbevakning. Några kommuner som man kan se som förebilder är till exempel Malmö, Lund, Jönköping och Uppsala.

Landstinget i Västernorrland

Utmaningen är att fortsätta ställa höga krav, men samtidigt förankra miljötanket inom organisationen på Landstinget och att hitta bra metoder för uppföljning.

Med hänsyn till kemikalier vill intervjupersonen att en substitutionslista för kemikalier tas fram som ska användas vid upphandling. Detta arbete kommer troligen att komma igång under detta eller nästa år.

4.6 Möbler

Intervjupersonen var Stefan Persson, ansvarig för förvaltningen av ramavtalen inom området möbler på Statens Inköpscentral vid Kammarkollegiet. Stefan är kontaktperson både mot myndigheter och mot ramavtalsleverantörer. Kompletterande information kring det strategiska miljöarbetet vid Kammarkollegiet har även erhållits genom samtal med Laurence Brännström, jurist och samordnare för miljöfrågor vid Statens inköpscentral. Kammarkollegiet tar fram och tecknar statliga ramavtal inom olika upphandlingsområden. En rad olika myndigheter gör avrop utifrån dessa ramavtal. I vissa fall kan myndigheterna ställa egna kompletterande krav utöver det som har avtalats av kammarkollegiet.

Beskrivning av upphandlingen

Det statliga ramavtalet för möbler från 2010 som togs fram av Försvarets materielverk (FMV), men överfördes år 2011 till Kammarkollegiet. Avtalsperioden var 2 år, med förlängning på 1 + 1 år. Avtalstiden löper ut inom kort, och Kammarkollegiet har nyligen påbörjat arbetet med framtagande av nytt förfrågningsunderlag. Omsättningen för ramavtalet uppskattas bli ca 300 miljoner kr per år.

Miljökrav som ställts i upphandlingen

I upphandlingen ställdes ett skallkrav om kemikalieanvändning vid tillverkning eller som tillsatser i offererade varor. Kravet hänvisar till kemiska ämnen med faroklassificeringar enligt Europaparlamentets och rådets förordning 1907/2006 REACH. Kravet omfattar ämnen som klassificerats som cancerframkallande, mutagena, reproduktionstoxiska samt persistenta, bioackumulerande och toxiska (PBT).

Vidare ställdes ett antal börkrav som gav mervärden vid anbudsutvärderingen. Börkraven omfattade:

- FSC-certifierat trä
- Innehållet i lack/färg och bets. Vattenbaserade alternativ gav högst poäng och lägst poäng delades ut om innehållet inte framgår av underlaget.
- Vilken typ av lim som använts vid limfogning
- Passivering av metallytor, där poäng gavs för passivering utan krom.

Vid resultatsammanräkningen av mervärden utgjorde miljöaspekter 10 % av viktningen. Utvärderingskriterierna skulle styrkas med verifikat i form av säkerhetsdatablad som bifogades anbudet.

Det har även ställts skalkkrav på att ramavtalsleverantörerna ska följa Internationella arbetsorganisationens (ILO) grundläggande rättigheter för arbetstagare.

Bakgrund till miljökraven

Det är oklart vilka parametrar som låg till grund för miljökraven i upphandlingen. Miljökraven togs fram av en konsult. Konsulten arbetade fram miljökraven på 90-talet och har sedan dess uppdaterat och utvärderat miljökraven i möbelupphandlingarna. Enligt Kammarkollegiets erfarenhetsrapport (2011) är *utvärderingskriterierna få, men det är kriterier som går att utvärdera och som gör skillnad för människan och naturen*. Ingen kontakt med konsulten som tagit fram kriterierna tagits inom ramen för denna studie.

Laurence Brännström förklarar att man generellt sett alltid tar hänsyn till de nationella miljömålen vid utarbetande av miljökrav för upphandlingarna, även om det inte finns dokument som styr detta. Kammarkollegiet har en miljöpolicy där det framgår att myndigheten strävar efter att minska verksamhetens negativa miljöpåverkan, bland annat genom att styra påverkan i ramavtalsupphandlingarna.

Utfall i upphandlingen

Intervjupersonen är lite osäker, men tror inte att miljökraven hade någon större inverkan på resultatet. Pris och funktion prioriteras framför miljöprestandan vid utvärderingen av anbud.

Framgångar och motgångar i samband med upphandlingen

Den huvudsakliga framgångsfaktorn är att miljöpåverkan är så pass uppmärksammas i samhället. Intervjupersonen menar att lagkrav och efterfrågan styr leverantörerna bort från de giftiga alternativen.

Det har inte gjorts någon överprövning kopplad till miljökraven. Ett överhängande problem som gör det svårare att ställa tuffare miljökrav är att det krävs ett så omfattande arbete för uppföljningen av kraven.

Kommande upphandlingar

Kammarkollegiet har deltagit vid framtagandet av Möbelfakta, en märkning av möbler som ställer krav på kvalitet, miljö och socialt ansvar. De miljörelaterade kraven i märkningen utgår ifrån MSR:s kriterier. Möbelfakta kan användas som stöd vid kravställning i upphandlingar. Eftersom Kammarkollegiet framöver i större utsträckning vill använda sig av MSR:s miljökriterier, är det sannolikt att Möbelfaktamärkningen kommer att användas vid framtagande av ramavtal.

Intervjupersonen tror också att man kommer att införa fler skalkkrav istället för börkraven. En anledning till att öka andelen skalkkrav är att denna typ av krav kräver minde arbete för granskning och bedömning av anbud.

En intressant fråga att utforska är möjligheten till att skriva ramavtal för begagnade möbler. Det är dock svårt att upphandla begagnat i den mängd som Kammarkollegiets ramavtal omfattar. En förutsättning är att det finns stora partier av möbler.

Laurences tjänst som samordnare för miljöfrågor vid Statens inköpscentral blev nyligen tillsatt, vilket visar på att Kammarkollegiet strävar efter att utöka den generella bevakning av miljölagstiftning samt miljökrav som kan ställas i upphandlingarna. Laurences perspektiv är att kammarkollegiet genom ramavtalen tar fram ett grundutbud av möbler som kan avropas av myndigheterna i Sverige. Sedan är tanken att myndigheterna själva ska ställa fördjupade miljökrav vid avrop, utifrån sina behov och krav. Laurence tror att statens inköpscentral framöver kommer att arbeta med att ta fram förslag på fördjupade miljökriterier som myndigheter kan använda vid avrop.

4.7 Tjänstesektorn/konsulttjänster

Ingen av myndigheterna som kontaktades hade något bra exempel på miljökrav vid upphandling av konsulter. Därmed kunde inte någon intervju utföras för denna kategori på det sätt som gjorts för de andra undersökta kategorierna. Istället har de kortare resonemang som förts med myndigheterna sammanställts i detta avsnitt.

Av samtal med Trafikverket, Naturvårdsverket, Örebro kommun med flera har framkommit att det sällan ställs särskilda krav inom detta upphandlingsområde. Upphandlare på Naturvårdsverket som har ansvarat för många konsultavtal förklarade att man oftast hänvisar till standardskrivningarna i Trafikverkets krav avseende kvalitetsstyrning för upphandlad verksamhet (TDOK 2012;1039). Dokumentet beskriver de krav på systematiskt arbetssätt som generellt ställs vid upphandling av konsulttjänster och entreprenader. Kraven omfattar bland annat att leverantören senast vid kontraktets tecknande ska ha ett systematiskt arbete inom miljö som ska användas för att minska påverkan från uppdraget. Detta ska minst omfatta följande delar som ska vara relevanta för offererade delar av företagets verksamhet:

- En miljöpolicy som är daterad och antagen av ledningen samt innehåller ett åtagande om ständig förbättring.
- Betydande miljöaspekter (miljöpåverkan) för uppdraget, och mål för uppdraget för att nå förbättringar.
- Rutiner för att säkerställa att personalen är lämplig och har rätt kompetens med avseende på miljöhänsyn, energibesparing.

Ser man på andra myndigheter är det även vanligt att lösare formulerade krav ställs, om att anbudsgivare ska sträva efter att minska sin miljöpåverkan. Ett gott exempel på en sådan formulering hittas i en anbudsförfrågan som Centrala studiestödsnämnden och Statens tjänstepensionsverk använde år 2012; *I sitt arbete ska anbudsgivaren sträva efter att effektivisera och minska förbrukningen av naturresurser, välja miljöanpassade produkter och miljöanpassad teknik.*

Generellt sett verkar det inte vara vanligt att myndigheter ställer detaljkrav för hur konsulter ska bedriva sin verksamhet (den praktiska tjänsten). Krav om miljövänliga transporter eller källsortering blir lätt irrelevanta med hänsyn till den miljöpåverkan som konsulterna kan styra genom val vid utförande av uppdraget. Genom att välja energi-

effektiva tekniker eller miljövänliga material vid projektering och planering av exempelvis ett vägbygge kan betydligt större miljövinster uppnås.

5 Sammanställning av intervjuresultat och analys

Genomförda intervjuer sammanfattas och analyseras nedan enligt de huvudfrågor som intervjuresultaten ovan beskrivits utifrån.

5.1 Bakgrund till miljökraven

Huvudsakligen är det antagna mål och riktlinjer inom organisationen som har fungerat som fundament för vilka miljökrav som har kunnat ställas. Många av de intervjuade har pekat på styrkan med att kunna stödja sig på antagna politiska dokument vid utformningen av miljökrav för upphandling. Det verkar inte ha någon större betydelse om det är målprogram, upphandlingsriktlinjer eller upphandlingspolicys som används. Huvudsaken är att det finns ställningstaganden kring att miljökrav ska ställas vid inköp.

I fyra av intervjuerna framkom även att en god omvärldsbevakning och kontakter med potentiella leverantörer är en central del i organisationens arbete för att hålla sig uppdaterad om vilka krav som är möjliga och rimliga att ställa. I flera av fallen har olika potentiella leverantörer bjudits in till leverantörsträffar för att diskutera produkters/tjänsters funktioner och miljöprestanda.

Det stöd som MSR tillhandahåller genom rådgivning och genom att tillhandahålla miljökriteriebiblioteket ses som en stor hjälp av flertalet intervjuade organisationer. Det är sannolikt att färre skulle ställa miljökrav om detta stöd uteblev.

5.2 Miljökrav som ställts i upphandlingarna

En rad olika typer av krav med olika omfattning har ställts i undersökta upphandlingar. I alla upphandlingar har någon form av skallkrav gällande miljöprestanda ställts. Vid fyra av upphandlingarna (förbrukningsmaterial, byggmaterial, inhyrda tjänster och möbler) har även krav ställts som ger miljövänligare alternativ viktningfördelar vid anbudsutvärderingen genom prisavdrag.

MSRs kriterier har använts vid majoriteten av upphandlingarna (fem av åtta). I fyra av fallen har baskraven använts, och i ett använder man avancerade samt spjutspetskrav.

I två av fallen där man inte använt sig av kriterierna har organisationerna haft god kännedom kring MSRs arbete med upphandlingskriterier, och använt kriterierna vid andra upphandlingar. Dessa två upphandlingar (material vid nybyggnation och förbrukningsvaror-avfallspåsar) har haft lite annan struktur jämfört med övriga upphandlingar. Istället för att utgå ifrån standardkrav har Järfälla kommun i upphandling av asfalt tagit fram egna tuffa miljökrav som gav avgörande fördelar vid anbudsutvärdering. I Örebro läns landstings fall har strategin varit att undvika konkurrens mellan de miljövänliga och konventionella produktalternativen, varvid flera alternativ efterfrågats. Därmed bestäms miljöprestandan av Landstingets konsumtion i större utsträckning av den interna

verksamheten, genom den utsträckning i vilken de miljövänliga alternativen kommer att avropas (i förhållande till de konventionella alternativen).

I möbelupphandlingen var intervjupersonen osäker på i vilken utsträckning hänsyn togs till MSRs riktlinjer. Dock används dessa som regel vid upphandlingar idag.

Generellt sett verkar det inte vara vanligt att myndigheter ställer särskilda miljökrav på konsulttjänster. Krav om miljövänliga transporter eller källsortering blir lätt irrelevanta med hänsyn till den miljöpåverkan som konsulterna kan styra genom val vid utförandet av uppdraget. Genom att välja energieffektiva tekniker eller miljövänliga material vid planeringen av exempelvis ett vägbygge kan betydligt större miljövinster uppnås. Därmed hamnar inte miljökravet på konsulten utan snarare på entreprenören (såsom i asfaltupphandlingen).

5.3 Utfall i upphandlingen

Vid fem av upphandlingarna har intervjupersonen angett att miljökraven haft en direkt inverkan på upphandlingens utfall, antingen genom att endast ett fåtal av anbudsgivarna kunde uppfylla kraven, eller genom att påverka de produktval leverantörer kommer att använda vid utförandet av avtalat uppdrag. I två av fallen (textilier och möbler) ansåg intervjupersonen att miljökraven hade en liten/obetydlig betydelse för utfallet av upphandlingen. I textilupphandlingens fall var anledningen till detta främst att anbudsgivare genom god kommunikation med organisationen har utvecklat och anpassat sina verksamheter efter den offentliga sektorns miljökrav. Vid möbelupphandlingen menade intervjupersonen att leverantörerna driver ett aktivt miljöarbete utan någon större styrning från kraven i upphandlingar.

5.4 Framgångar och motgångar

En stor majoritet av de intervjuade har angett att den politiska viljan i kommunen, som befästs i styrande dokument, har varit en viktig förutsättning för organisationerna att kunna lägga särskilt fokus vid miljökrav i upphandlingarna. Fyra av de sju intervjuade har även pekat på att en god kommunikation med potentiella leverantörer har varit avgörande för att få en uppfattning om vilka krav som är rimliga att ställa. Andra faktorer som nämns som viktiga för att kunna ställa miljökrav i upphandling är: internt samarbete i organisationen, kunskap om upphandlade produkter/tjänster genom studier och omvärldsbevakning samt goda exempel från andra kommuner och landsting i Sverige.

Motgångar som stötts på i upphandlingarna berör i första hand interna motsättningar, där personal som arbetar i anslutning till upphandlingen inte har velat prioritera miljökraven. En svårighet är attityden att det är krångligt och tidskrävande att ställa miljökrav vid upphandling. En annan svårighet kan ligga i att övertyga personer inom organisationen som avropar produkterna att nya miljövänligare alternativ ur funktionssynpunkt är likvärdiga äldre beprövade produkter.

Uppföljning av efterlevnaden av ställda miljökrav har visat sig vara en återkommande fråga som är mycket viktig att planera och ta ställning till redan vid formuleringen av anbudsförfrågan. Osäkerheter kring på vilket sätt uppföljning av miljökrav ska genomföras

samt vilka resurser som ska användas kan leda till överprövningar av kraven och utdragna anbudsprocesser (se fallet i livsmedelsupphandlingen i Sigtuna kommun).

Tids- och resursbrist har även nämnts som en svårighet, särskilt vid uppföljning av de krav som ställs vid upphandlingen.

5.5 Möjligheter i kommande upphandlingar

Att fortsätta ställa miljökrav vid upphandling är en självklarhet för alla intervjuade. Vissa organisationer vill fortsätta i samma inriktning som i dagsläget, och skärpa kraven allteftersom möjligheterna till detta utvecklas samt även ställa mer krav inom fler områden allteftersom kunskapen om dessa internt ökar. Utveckling av verktyg som underlättar för organisationen att ställa miljökrav (exempelvis sortimentslistor där man lätt kan hitta miljövänligare produktalternativ) kan underlätta arbetet med att ställa kraven och därmed öka andelen upphandlingar där miljökrav används.

Ett annat föreslaget alternativ är att miljönyttan istället kan höjas genom att den upphandlande organisationen etablerar ett närmare samarbete med leverantörerna under avtalsperioderna för att åstadkomma en produktutveckling som leder till förbättrad miljöprestanda.

För att kunna ställa bättre krav på textilier efterfrågar intervjupersonen ny miljömärkning för andra typer av textilier än bomull samt för återvinningsbara och återanvändningsbara textilier.

En förutsättning för ett lyckat arbete är att den interna organisationen som arbetar med, eller med koppling till, upphandling är införstådd med behovet och nyttan av att ställa miljökrav.

5.6 Analys av framgångsfaktorer

Av litteraturstudien framkommer generellt tre specifika aspekter som särskilt viktiga för att lyckas ställa relevanta miljökrav vid offentlig upphandling. Dessa är:

1. Politiskt stöd
2. Kunskap och omvärldsbevakning inom organisationen
3. Eldsjälar

Behovet av ett politiskt stöd och implementerade dokument i form av policy och målprogram som uppmanar till att miljökrav ställs i upphandlingen är en central faktor.

En andra viktig återkommande faktor är att det måste finnas kunskap i upphandlingsorganisationen kring hur man ställer miljökrav. Ett vanligt hinder är just att okunskap, vilket skapar osäkerhet. Utbildad personal i dessa frågor minskar osäkerheten och medför att organisationen får möjlighet att ställa fler och mer avancerade krav.

En tredje återkommande faktor är närvaro av engagerade personer eller eldsjälar som på eget initiativ driver miljöfrågor framåt i organisationen. De sista två faktorerna kan delvis hänga ihop, eftersom intresset för miljöfrågor ofta ökar i samband med ökad kunskap.

Framgångsfaktorer som framkommit under intervjuerna sammanfaller relativt bra med de slutsatser som finns i undersökta studier dvs.

- Väl förankrade riktlinjer och krav
- Omvärldsbevakning och dialog med leverantörer

De flesta intervjupersonerna framhåller att det politiska engagemanget och riktlinjerna i framtagna dokument är den viktigaste utgångspunkten för att miljökrav ska kunna ställas vid upphandling och accepteras av organisationen. En förankring av de politiska dokumenten är dock mycket viktig om kravställningen ska fungera i praktiken. I en av intervjuerna framkom att det fanns en god politisk vilja, men att det inte riktigt omsattes i praktik inom upphandlingsverksamhetens arbete.

Den andra centrala framgångsfaktorn verkar vara att driva en kontinuerlig omvärldsbevakning samt hålla en levande dialog med potentiella leverantörer. Genom att veta vad som finns på marknaden och åt vilket håll utvecklingen går kan organisationen ställa relevanta krav i upphandlingar och få bra respons från anbudsgivare. På så vis kan även missförstånd och överprövningar undvikas. Ett föreslaget alternativ för utveckling av detta är att produktutveckling skulle kunna ske i samarbete med leverantörer under avtalsperioderna. Detta angreppssätt skulle försäkra att leverantörer verkligen gör förändringar i sin verksamhet och att miljöpåverkan från produktionen minskar.

I undersökta upphandlingar har både skallkrav och mervärdeskrav använts i olika kombinationer, dock med lite övertag för skallkraven. Båda typerna av krav fyller sina funktioner vid olika typer av upphandlingar och det går inte att avgöra vilken typ av krav som ger bäst effekt. Krav som ger mervärden vid anbudsutvärderingen kräver oftast lite mer arbete och kunskap hos upphandlingspersonalen vid anbudsutvärderingsskedet. Avgörande är istället att organisationen som tar fram anbudsunderlaget har kunskap om hur man ställer krav, och förståelse för hur marknaden och anbudsgivarna kan komma att svara på kraven.

6 Referenser

ESO, 2013. *Offentlig upphandling eller gröna nedköp? - En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner*. ISBN 978-91-38-24054-0

Miljömålsportalen, www.miljomal.se

Miljöstyrningsrådet, 2012. *Miljö-, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling*. ISBN: 978-91-980168-3-3

Naturvårdsverket 2010. *Miljöanpassad offentlig upphandling - En fråga om att kunna, vilja och förstå*. Rapport 6326.

Naturvårdsverket, 2009. *Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling? – En enkätstudie*. ISBN 978-91-620-5997-2

Hedenström, 2011. *Offentlig upphandling av textila produkter – faktorer som kan inverka på en kommun när det gäller att ställa krav på miljö och social hänsyn*. Kandidatuppsats i miljövetenskap vid Södertörns Högskola.

Ahlbäck, 2009. *Miljökrav i offentlig upphandling av allmän kollektivtrafik*. Examensarbete vid högskoleingenjörsprogrammet vid Luleå tekniska universitet.

Politiska dokument som hänvisats till i studien

Järfälla kommun, 2010. *Miljöplan för Järfälla kommun 2010-2020*.

Landstinget Gävleborg, 2012. *Miljöprogram 2013-2016*.

Landstinget Västernorrland, 2010. *Miljö- och energiplan för Landstinget Västernorrland 2010-2014*.

Sigtuna kommun, 2011. *Riktlinjer för upphandling och inköp*.

Västra Götalandsregionen, 2014. *Miljöprogram för Västra Götalandsregionens verksamheter 2014–2016*.

Örebro kommun, 2012. *Riktlinjer för hållbar upphandling*.

Örebro läns landsting, 2012. *Miljö- och hållbarhetsprogram 2012–2015*.

Länsstyrelsens rapporter 2014

- 2014:1 Kustfiskövervakning i Bottniska viken, 2013 - Långvindsfjärden 2002-2013
- 2014:2 Förvaltningsplan för vildsvin i Gävleborgs län
- 2014:3 Övergripande riktlinjer för älgförvaltning inom Gävleborgs läns inrättade älgförvaltningsområden
- 2014:4 Sammanfattande redogörelse för Gävleborg
- 2014:5 Till dig som är tonårsförälder – om cannabis
- 2014:6 Hitta ut - Natur- och kulturutflykter i Gästrikland och Hälsingland
- 2014:7 Kustnära förorenade områden som kan utgöra källor till dioxin i Bottenhavet
- 2014:8 Omvärldsanalys av miljökrav i offentlig upphandling

Länsstyrelsen Gävleborg

Rapportnr: 2014:8

ISSN: 0284-5954

Foto omslag: Anna Alverhag/Lokomotiv



Länsstyrelsen
Gävleborg

Besöksadress: Borgmästarplan, 801 70 Gävle **Telefon:** 010-225 10 00

Webbadress: www.lansstyrelsen.se/gavleborg