

Vestlandsforsking-rapport nr. 10/2016

Grønne offentlige innkjøp som driver for klimaomstilling

Carlo Aall, Hanna Kvamsås, Marta Baltruszewicz, Hogne Nersund Larsen



<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/konferanse-om-gronne-offentlige-innkjop-13.-juni/id2503564/>

Vestlandsforskning rapport

Tittel Grønne offentlige innkjøp som driver for klimaomstilling	Rapportnummer 10/2016 Dato 31.12.2016 Gradering Open
Prosjekttittel Offentlig «grønne innkjøp» som driver for lokal bærekraftig næringsutvikling	Tal sider 30 Prosjektnr 6421
Forskarar Carlo Aall, Hanna Kvamsås, Marta Baltrusiewicz (alle Vestlandsforskning), Hogne Nersund Larsen (Asplan Viak)	Prosjektansvarleg Carlo Aall
Oppdragsgivar Hordaland Fylkeskommune	Emneord «grønne innkjøp» Offentlige anskaffelser Klimafotavtrykk Barrierer og drivere GRIP
Samandrag Rapporten oppsummerer et forprosjekt som har hatt som mål å utvikle en metode for å indentifisere potensialet for «grønne innkjøp» i Hordaland Fylkeskommune - med tilhørende implikasjoner for lokalt næringsliv.	
ISBN: 978-82-428-0373-3	Pris: 100 kroner

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Innledning	7
Bakgrunn	7
Prosjektet	7
Klimafotavtrykk HFK	9
Barrierer og drivere for offentlig grønne offentlige innkjøp	16
Teori om og metode for å analysere drivere og barrierer	16
Oversikt over tidligere større initiativer som gjelder «grønne offentlige innkjøp»	17
Forskningsbaserte erfaringer	22
Hordaland fylkeskommune sitt arbeid med grønne offentlige innkjøp	27
Skisse til et hovedprosjekt om grønne offentlige innkjøp	31
Valg av case i et hovedprosjekt	31
Viktigheten av å analyse av barrierer og drivere.....	32
Litteratur.....	34
Vedlegg:.....	35
Intervjuguide, Informanter - tidligere initiativ for grønne offentlige innkjøp	35
Intervjuguide, Informanter - Hordaland fylkeskommune	36

Forord

Dette er sluttrapporten for et regionalt kvalifiseringsprosjekt finansiert av Regionalt forskningsfond Vestlandet og Hordaland fylkeskommune gjennomført i samarbeid mellom Vestlandsforskning (faglig ansvarlig) og Asplan Viak. Takk til Kjersti Døssland og Karen Louise Nybø for gode innspill i prosjektarbeidet.

Sogndal 22.12.2016

Carlo Aall
Prosjektleder

Sammendrag

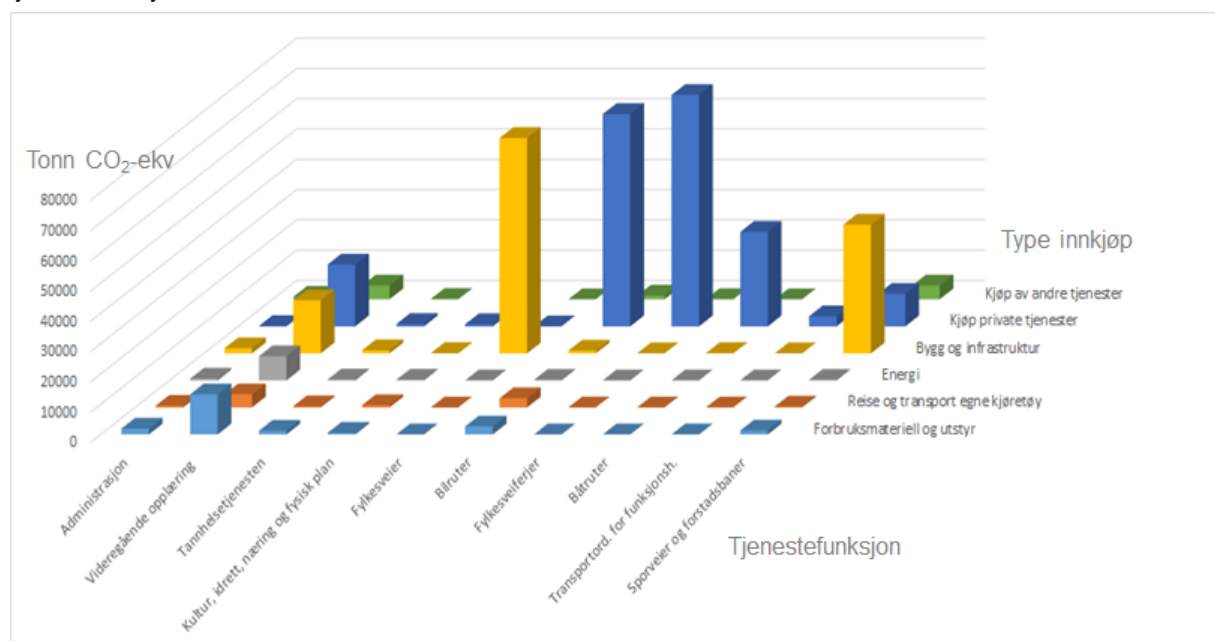
Den foreliggende rapporten er resultat av et regionalt kvalifiseringsprosjekt finansiert av Regionalt forskingsfond Vestlandet og Hordaland fylkeskommune. Prosjektet har hatt som hovedmål å utvikle en metode for å indentifisere potensialet for grønne offentlige innkjøp (det som internasjonalt har betegnelsen Green Public Procurement) i Hordaland fylkeskommune - med tilhørende implikasjoner for lokalt næringsliv. Prosjektet er gjennomført av Vestlandsforskning i samarbeid med Asplan Viak.

Problemstillinger for prosjektet har vært:

- Hvor stort er det fylkeskommunale klimafotavtrykket og hvordan måle effekten av grønne innkjøp?
- Hva er drivere og barrierer for å fremme grønne offentlige innkjøp?
- Hvordan kan en grønn offentlig innkjøpspolitikk fremme lokal bærekraftig produksjon av varer og tjenester?
- Hva kan være innholdet i et eventuelt hovedprosjekt om grønne offentlige innkjøp?

Offentlige innkjøp i Norge var i 2013 på 438 milliarder kroner – tilsvarende ca. 15 % av det norske brutto nasjonalproduktet - og bidrar med et klimafotavtrykk på omlag 12 millioner tonn CO₂ ekvivalenter, som er 17% av det samlede klimafotavtrykket av norsk sluttforbruk; og som motsvarende 22% av det offisielle norske klimagassutslippet. Dette viser potensialet i å stille miljøkrav i offentlige anskaffelser.

Klimafotavtrykket til Hordaland fylkeskommune sin egen virksomhet og innkjøp av varer og tjenester var i 2015 på 400 000 tonn CO₂-ekvivalenter; tilsvarende det årlige utslippet fra ca 190 000 personbiler eller 7,2% av de samlede utslippene av klimagasser fra norske personbiler. I figuren under er disse utslippene fordelt på type innkjøp og tjenestefunksjoner. Av figuren ser vi at de tre største bidragene omfatter tjenestefunksjonene «fylkesferjer», «båtruter» og «fylkesveier» og da knyttet til henholdsvis «innkjøp av private tjenester» (altså driften av båtene og ferjene) for de to første og «bygg og infrastruktur» (altså bygging av veier) for den siste tjenestefunksjonen.



Figur i: Krysskobling mellom type innkjøp og tjenestefunksjon som viser utslipp av klimagasser fra sluttforbruk i Hordaland fylkeskommune i 2015

Klimafotavtrykk som vist i figuren over kan brukes til å få en rask oversikt over de viktigste kildene til direkte og indirekte utslipp av klimagasser fra sluttforbruk. For å få en mer detaljert vurdering av ulike alternativ til sluttforbruk (for eksempel valg mellom ulike typer mat, ulike transportmidler osv) må man gjøre mer detaljerte vurderinger, for eksempel ved å bruke livsløpsevurderinger.

I prosjektet har vi videre gjort en begrenset kartlegging av hva representanter for innkjøpere i Hordaland fylkeskommune selv mener er viktige drivere og barrierer for grønne offentlig innkjøp. Informantene ga uttrykk for følgende synspunkter:

- Målsettinger for grønne offentlige innkjøp blir forstått og gjennomført på ulike måter hos ulike aktører og avdelinger i fylkeskommunen
- Krav til miljømessige hensyn, universell utforming og levesyklus kostnader blir tatt i betraktning i evalueringen av anbud i varierende grad
- Det fins ulike (og subjektive) oppfatninger i fylkeskommunen om hvor strenge miljøkrav man kan stille og hva et «strengt» miljøkrav faktisk er

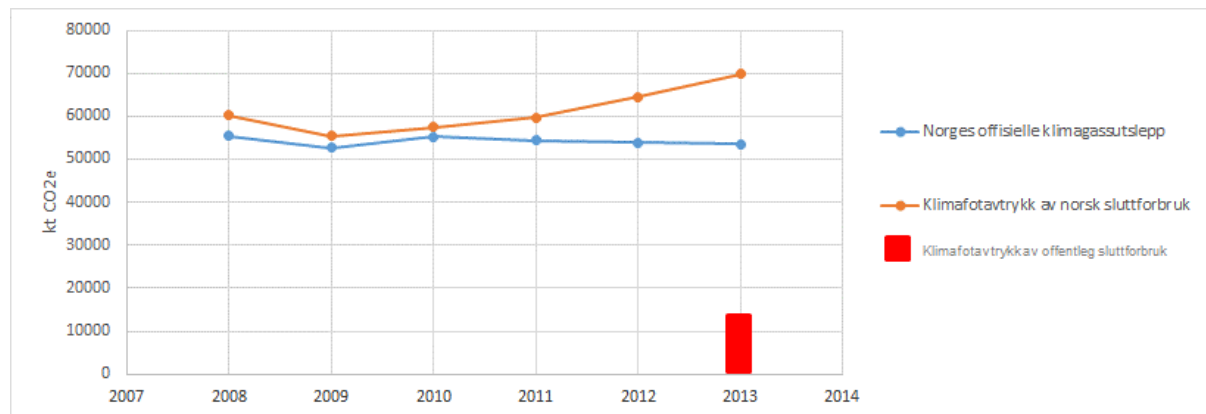
- Det er enklere å stille strenge miljøkrav om det er sterk politisk vilje til å prioritere miljø i anskaffelser; og det kan være behov for konkrete politiske vedtak for å stille slike krav
- Innkjøpsmålsettinger kan i noen tilfeller være avhengige av bevissthet og kompetanse hos den enkelte innkjøpsmedarbeider og -rådgiver
- Det er viktig med god og tett dialog mellom innkjøpere, folkevalgte og tilbydere
- Det er behov for tverrfaglig kunnskap og samarbeid; «miljøfolkene» må forstå innkjøp, «innkjøperne» må forstå miljø, samtidig som at fagkunnskapen om produktene må være på plass
- Mangel på brukervennlige og sikre verktøy for å evaluere hvilke produkter som er best ser fortsatt ut til å være en betydelig barriere for grønne offentlige innkjøp

En gjennomgang av arbeidet med grønne offentlige innkjøp siden 1990 tallet gir grunnlag for å stille et spørsmål ved hvor sterkt dette arbeidet står i dag. En rekke av de store satsingene fra den tiden har nå forsvunnet eller er langt mindre synlig, som Stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk (GRIP), Grønn stat og satsingen på grønne offentlige innkjøp fra KS sentralt. Mange av de tidligere nasjonale satsingene på dette området er nå erstattet med EU-regelverk, og begrep som "samfunnsansvar" og "innovative innkjøp" har i mange tilfelle overtatt for "grønne" og miljøvennlige innkjøp. På den andre siden er det i dag et større omfang av miljømerka varer og tjenester og den offentlige innkjøpsfunksjonen har blitt langt mer profesjonalisert – men ofte også sentralisert. Samtidig – sett i lys av den økende erkjennelsen at vårt forbruksmønster må endres for å redusere samfunnets utslipp av klimagasser ned til i prinsippet «null» - så har behovet for å gjøre offentlige innkjøp mer grønne aldri vært større.

Innledning

Bakgrunn

Klimagassutslipp som skjer innen Norges grenser har det siste tiåret stabilisert seg på i overkant av 50 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Samtidig har klimagassutslipp som følger av norsk sluttkonsum (uavhengig av hvor de skjer) økt med betydelige 10 millioner tonn CO₂ ekv. i perioden 2008 til 2013, slik illustrert i figuren under. Mesteparten av denne økningen har skjedd i perioden 2011 til 2013 - i etterkant av den såkalte finanskrisen. De norske utslippene utløst av norsk sluttforbruk har med andre ord økt med omlag 17 % mens de offisielle norske utslippene har gått ned med noen få prosent i samme periode.



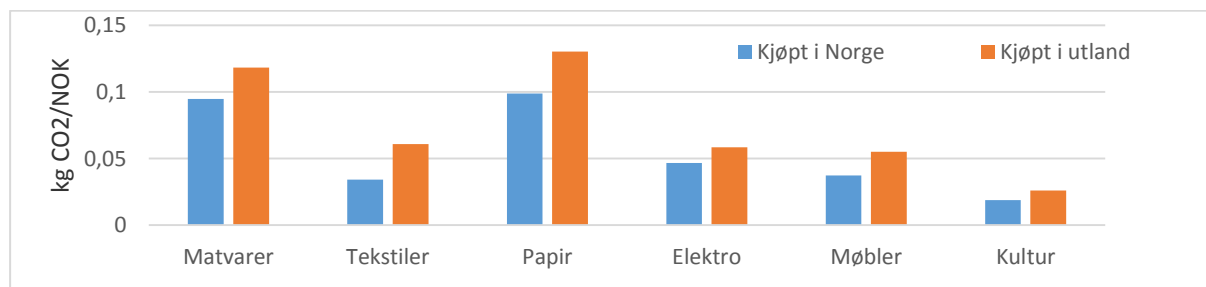
Figur 1: Klimagassutslipp innen Norges geografiske grenser versus klimafotavtrykket - direkte og indirekte klimagassutslipp - fra sluttkonsum i Norge (Kilde: Asplan Viak, klimakostmodellen)

Klimagassutslipp fra fylkeskommunens virksomhet faller innenfor kategoriene direkte utslipp – og da i form av utslipp fra kilder som kollektivtransport og oppvarming av bygninger – og innenfor kategorien indirekte utslipp; og da i form av utslipp knyttet til produksjon av varer og tjenester som forbrukes lokalt.

Offentlige innkjøp i Norge var i 2013 på 438 milliarder kroner – tilsvarende ca. 15 % av det norske brutto nasjonalproduktet - og bidrar med et klimafotavtrykk på omlag 12 millioner tonn CO₂ ekv (17%) av det samlede klimafotavtrykket av norsk sluttforbruk (men motsvarende 22% av det offisielle norske klimagassutslippet). Dette viser potensialet i å stille miljøkrav i offentlige anskaffelser.

Å kjøpe lokalt blir av mange sett på som et miljømessig bra valg, men det er ikke klart hvor «lokalt» en vare eller tjeneste skal være for å kvalifisere til «lokalt». Er det for eksempel «lokalt» om en kommune på Sørlandet velger en vare eller tjeneste fra Finnmark, mens det ikke er lokalt å velge en vare eller tjeneste fra Danmark?

Miljøutvidede kryssløpsanalyser på næringslivssektorer viser at det i utgangspunktet for de aller fleste vare- og tjenestegrupper er betydelig miljømessige besparelser av å kjøpe norskproduserte varer sammenlignet med det å importere de samme varene. Transportavstander forklarer noe, men det meste av gevinsten ligger i at norske varer er produsert med en renere elektrisitetsmiks enn importerte. Dette er illustrert i figuren for et utval av sektorer.



Figur 2: Klimaintensiteter til utvalg varegrupper, etter opphavsland (kilde: Asplan Viak, klimakostmodellen)

Prosjektet

Den foreliggende rapporten er resultat av et regionalt kvalifiseringsprosjekt finansiert av Regionalt forskingsfond Vestlandet og Hordaland fylkeskommune. Prosjektet har hatt som hovedmål å utvikle en metode for å identifisere potensialet for grønne offentlige innkjøp i Hordaland Fylkeskommune - med tilhørende implikasjoner for lokalt næringsliv. Videre har prosjektet adressert fire problemstillinger:

1. Hva er det fylkeskommunale klimafotavtrykket og hvordan skal det kategoriseres/operasjonaliseres for best å kunne måle effekten av grønne innkjøp?

Arbeidet bygger på en metode utviklet ved NTNU (Larsen 2010a, b, c) for analyse av klimaklimafotavtrykk, senere utviklet av Asplan Viak som til et kommersielt produkt (www.Klimakost.no) for kommunal, fylkeskommunal og privat virksomhet.

2. *Hvilke drivere og barrierer eksisterer i fylkeskommunen sine muligheter i å bruke miljøkrav i anskaffelser for å fremme lokal bærekraftig produksjon av varer og tjenester?*

Vestlandsforskning har oppsummert tidligere forskning omkring barrierer innen lokalt og regionalt miljøvernarbeid med særlig fokus på såkalte grønne innkjøp. Basert på dette er det gjennomført en avgrenset intervjuundersøkelse av representanter fra innkjøpsenheter i Hordaland fylkeskommune.

3. *Hvilke konkrete innkjøpscase ønsker man å gi en innledende beskrivelse av med tanke på bruk i et hovedprosjekt?*

Case er valgt ut fra hvor viktig innkjøpet viser seg å være under problemstilling 1, hvor stor interesse det har ut fra problemstilling 2, samt hvor aktuelt det er for innkjøpsavdelingen. Forprosjektet har som mål å kun gi innledende beskrivelser av case.

Klimafotavtrykk HFK

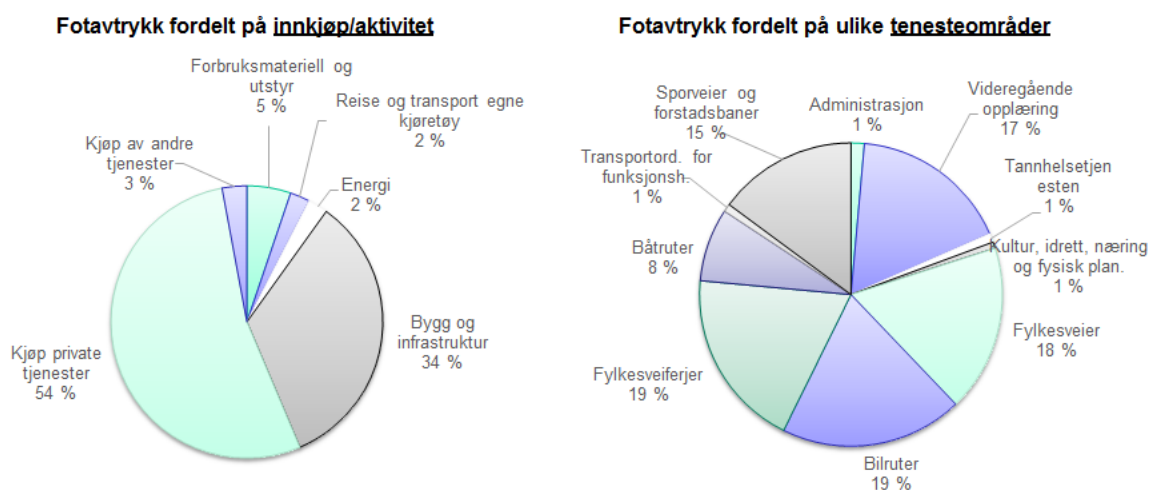
I forbindelse med RFF forprosjekt «Offentlig grønne innkjøp som driver for lokal bærekraftig næringsutvikling» er klimafotavtrykket til Hordaland fylkeskommune sin virksomhet blitt utredet i detalj. Analyser viser at klimafotavtrykket ligger rundt 400 000 tonn CO₂ ekv. Klimafotavtrykket dekker direkteutslipp fra fylkeskommunale kjøretøy og bygg (scope 1), innkjøpt energi (scope 2), samt indirekte utslipp fra innkjøpte varer og tjenester (scope 3). Merk at på virksomhetsnivå vil innkjøp av transporttjenester fra private aktører regnes som et scope 3 utslipp. Scope 3 utslipp kan altså være utslipp innen regionen, men de er ikke en direkte konsekvens av fylkeskommunal virksomhet, men et resultat av et innkjøp.

Tabell 1: Klimafotavtrykk Hordaland fylkeskommune, tonn CO₂ (2015)

Forbrukskategori	Administrasjon (400-funk)	Videregående opplæring (500-funk)	Tannhelsestjenesten	Kultur, idrett, næring og fysisk plan.	Fylkesveier	730 Bilruter	731 Fylkesveiforferjer	732 Båtruter	733 Transportord. for funksjonsh.	734 Sporveier og forstadsbaner	SUM
Forbruksmateriell og utstyr	1917	13237	1212	555	27	2646	0	0	0	1304	20 898
Reise og transport egne kjøretøy	564	4342	402	730	4	3020	0	0	10	293	9 365
Energi	552	7990	285	247	19	168	0	2	0	171	9 434
Bygg og infrastruktur	1717	17495	993	62	71135	866	0	56	0	42527	134 852
Kjøp private tjenester	113	20429	777	706	0	70105	76433	31205	3338	10696	213 801
Kjøp av andre tjenester	813	4562	105	418	0	1207	58	0	0	4572	11 734
SUM	5677	68054	3773	2717	71185	78012	76490	31263	3348	59564	400 084

Analysen er gjennomført med bruk av Asplan Viak sin klimakostmodell¹ som kombinerer fysiske data på scope 1 og 2, og supplerer disse med økonomiske data på alle innkjøp av varer og tjenester. Økonomiske data er hentet inn fra SSB gjennom den standardiserte KOSTRA-rapporteringen benyttet av både kommuner og fylkeskommuner.

KOSTRA-rapporteringen alene gir et detaljnivå på 41 bidrag fordelt på 71 ulike tjenestekategorier. I analysen vil vi imidlertid benyttet dette i en aggregert form tilpasset fylkeskommunal virksomhet, slik illustrert i tabell/figur 1.



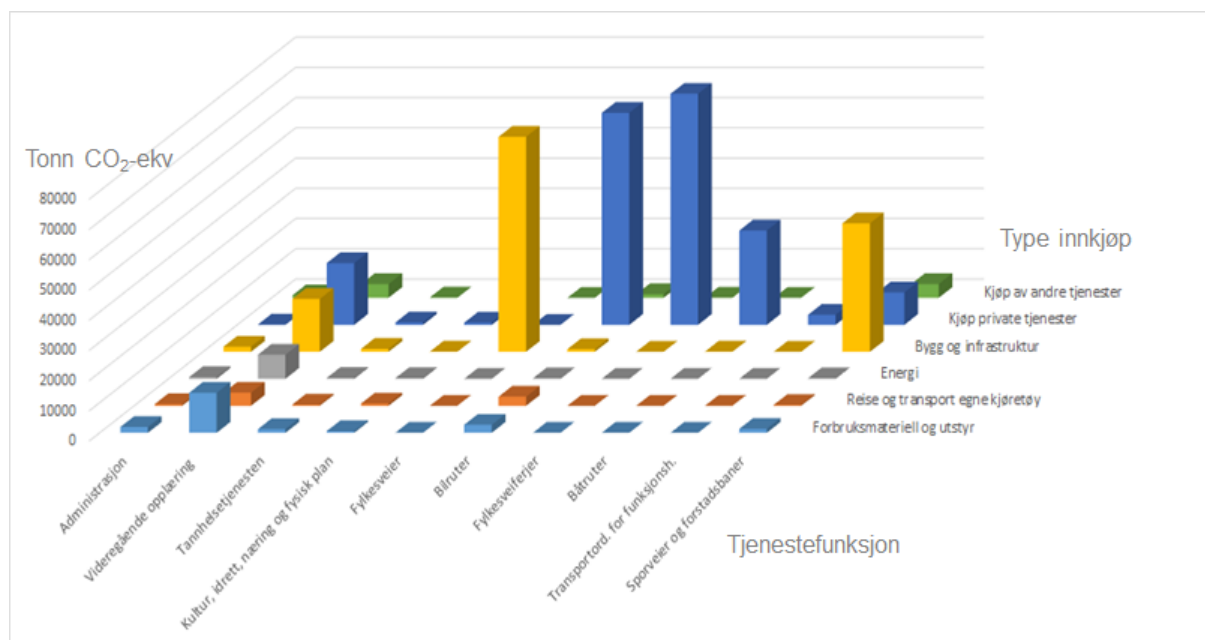
Figur 1 Fordeling av klimafotavtrykk på bidrag (venstre) og tjenester (høyre)

¹ <http://klimakost.asplanviak.no/>

Kjøp av private tjenester utgjør en viktig del av klimafotavtrykket til Hordaland fylkeskommune, med over halvparten av bidraget. Dette er i all hovedsak tilknyttet bil, ferje og båtruter. I analysen har vi allokert alle utslipp fra denne kollektivtrafikk til fylkeskommunen, med det argumentet at det er de som i all hovedsak har påvirkningspotensialet i valg av leverandør. Merk at dette medfører en potensiell dobbelttelling hvis man adderer klimafotavtrykket i denne analysen med private klimafotavtrykk for husholdningers bruk av disse tjenestene. Bidraget til kollektivtrafikk er beregnet ut i fra drivstoffall matchet med livsløps intensiteter for de ulike drivstoff (bensin, diesel, gass), kombinert med sektorbaserte estimat for andre indirekte utslipp fra tjenesteproduksjonen.

Det andre store bidraget - med over 1/3 av klimafotavtrykket - er knyttet til bygg og infrastruktur. Dette er i all hovedsak rettet mot bygg og vedlikehold av fylkesveier², sporveier og forstadsbaner, samt bygg og vedlikehold av videregående skoler. Andre bidrag er forbruksmateriell og utstyr med 5 %, reise og transport med 2 %, energi med 2 % og kjøp av andre tjenester med 3 %. Fordeler vi klimafotavtrykket på ulike tjenestefunksjoner ser vi viktigheten av videregående opplæring (17 %), fylkesveier (18 %), bilruter (19 %), fylkesveierferjer (19 %), båtruter (8 %) og sporveier og forstadsbaner (15 %). Andre tjenestepoppgaver, som administrasjon og tannhelsetjenesten, ser vi har mindre betydning for klimafotavtrykket.

Kombinerer vi bidrag og type tjeneste ser vi effektivt strukturen i klimafotavtrykket. Dette er illustrert i figur 2. Mens eksempelvis kommuner har en relativt kompleks struktur, ser vi at klimafotavtrykket til fylkeskommunene i stor grad dekkes av få, store søyler; kjøp av transporttjenester til bil, ferje og båt, og bygg og infrastruktur-relaterte utslipp innen fylkesveier og sporveier. Videregående opplæring har imidlertid et mer spredd bidragsmønster til sitt klimafotavtrykk, og vi ser blant annet at det meste av energibruk er knyttet til denne tjenesten.



Figur 2: Krysskobling mellom bidrag og tjenestefunksjon

Få, store bidrag gjør at det er nyttig å gå litt mer i detalj rundt disse. Som vi har vært inne på er kjøp av private tjenester i all hovedsak kjøp av transporttjenester i forbindelse med fylkeskommunen sin tilrettelegging og tilbud om kollektivtransport. Fra 2007 har Skyss³ vært ansvarlig for nesten all kollektivtransport i fylket, og er ansvarlig for anbud og tildeling av kontrakter. Klimagassutslipp som følge av kollektivtransport er ikke overaskende dominert av drivstofforbruk. Benytter man livsløpsintensiteter på dette (utvinning, raffinering, forbrenning) så utgjør dette typisk 3/4 av klimafotavtrykket for transporttjenester. Den resterende 1/4 er blant annet knyttet til produksjon av transportmateriell og annen driftsmateriell.

Mens klimagassutslipp fra transport har en relativt enkel struktur, er ikke dette tilfelle for utslipp fra bygg og infrastruktur. Dette har for Hordaland et estimert bidrag på nært 135 kt CO2 ekv, og er i all hovedsak rettet om fylkesveier og sporveier, slik vi ser av Figur 2. Hvorfor bygg og anleggsvirksomhet bidrar med klimagassutslipp ser vi i Figur 3. Her er bedrifter i sektoren oppgitt med et nasjonalt klimafotavtrykk på 12,6 millioner tonn. Men

² Funksjonen omfatter bygging av nye, komplette veganlegg og all drift og vedlikehold av alle veityper og alle veiltak, inklusiv tiltak/konstruksjoner for å ivareta miljø og trygghet for myke trafikanter. Utgifter til nyanlegg skal foruten byggeutgiftene også omfatte utgifter til planlegging, prosjektering og administrasjon. Funksjonen omfatter kun tiltak som vedrører fylkeskommunal vei

³ <https://www.skyss.no/nn-NO/>

siden dette inkluderer dobbelttelling (at utslipp fra en bedrift innen sektoren inngår i klimafotavtrykket til en annen bedrift i samme sektor) er det reelle klimafotavtrykket på rundt 10 millioner tonn, altså fremdeles et betydelig tall. I underkant av 10 % - 854kt - av dette er direkteutslipp fra næringen, typisk prosess og transportutslipp under bygging. Ser vi bort fra eiendom og konstruksjonsbidraget i kakediagrammet i figur 3 (som inneholder mye av dobbelttelling omtalt over), er viktige bidrag: betong, metall, trevarer (under forbruksvarer), utstyr og maskiner (alt fra anleggsmaskiner til ventilasjonsanlegg). Det er viktig å være obs på at dette er nasjonale sektorsnitt, og større infrastrukturoppdrag bør etablere egne LCA-baserte spesifikke miljøbudsjett/regnskap, slik gjort for eksempelvis Follobaneprosjektet⁴.



Figur 3: Screenshot fra klimakost-web (eldre modell, tonn per mill NOK)

Detaljerte inndelinger av klimafotavtrykk

Analysen av klimafotavtrykk inneholder betydelig høyere detaljnivå enn hovedkategoriene i tabell 1. I tabell 2 har vi illustrert klimafotavtrykket fordelt på alle innkjøpsarter i KOSTRA. Dette gir oss bedre oversikt, spesielt på bidrag ut over de åpenbart største.

Vi kan legge merke til Videregående opplæring sitt innkjøp av undervisningsmateriell på over 2000 tonn, og tannhelsetjenestens bidrag 800 tonn relatert til medisinsk forbruksmateriell og medisinsk utstyr. Videre legger vi merke til at videregående skoler er fylkeskommunens desidert største energibruker, med et klimabidrag på nær 8000 tonn, antatt en nordisk miks på strøm (128g/kWh). Matvarer har et bidrag på ca 2700 tonn, hvorav det meste er innen videregående opplæring, men også noen innen administrasjon (møtemat etc.). Interessant er det også å se på det relativt store bidraget fra Inventar og utstyr på over 8400 tonn. Dette er mer enn både samlet energibruk og drift av egne transportmidler, to områder med ofte mer fokus. Mer innsikt i denne posten hadde vært nyttig. Siden mye er ansvarliggjort videregående opplæring er det nærliggende å tro at det kan være mye spesialisert utstyr og inventar til yrkesfaglig opplæring. Dette fordi vi ikke ser samme høye bidrag for inventar/utstyr for kommunale grunnskoler.

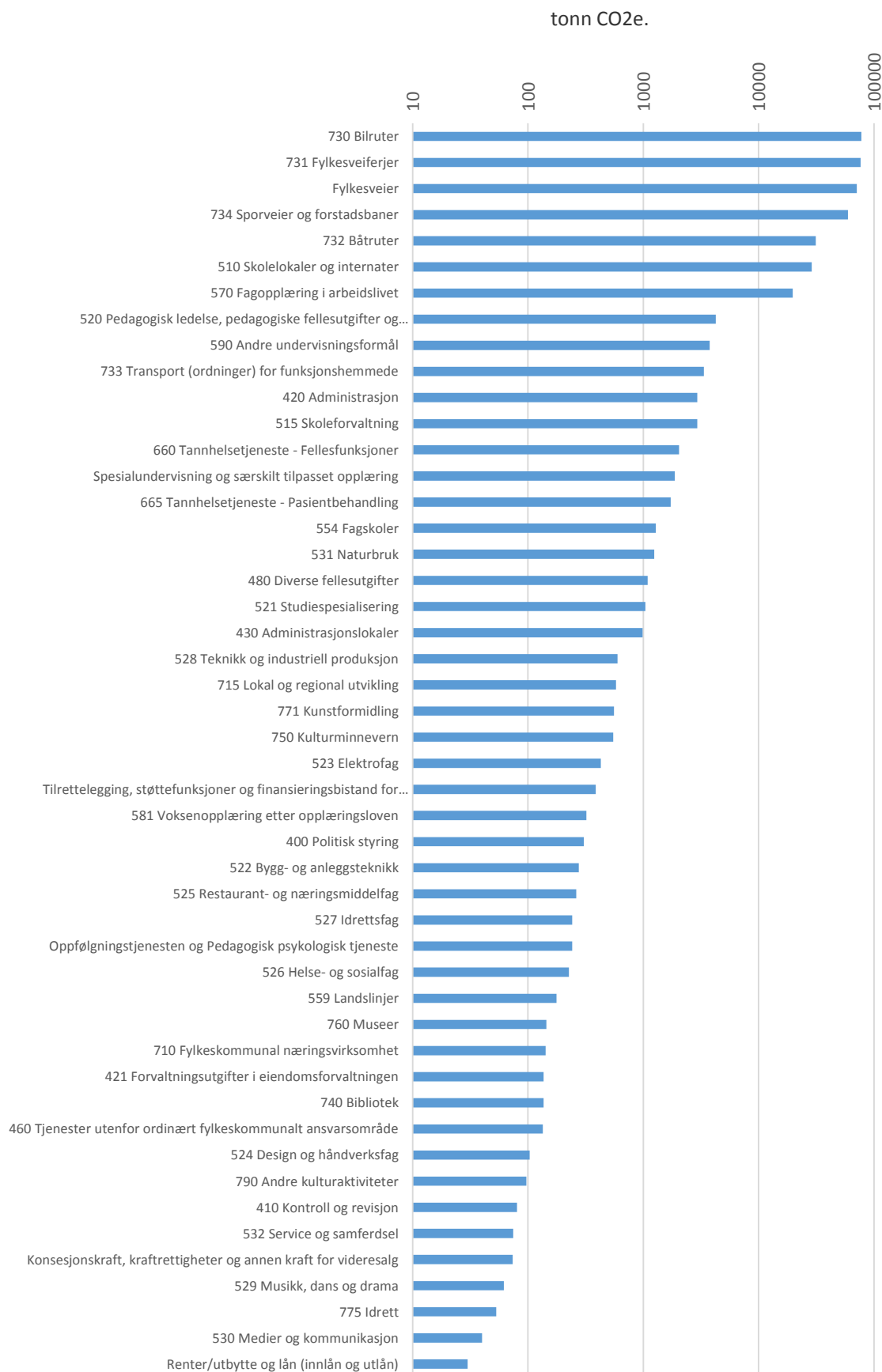
Økning i detaljnivå kan også gjøres på de ulike tjenestefunksjoner i KOSTRA. Dette er illustrert under. De store forskjeller i bidrag gjør at vi illustrerer dette med en logaritmisk skala. Som ventet dominerer transportfunksjonene.

⁴ http://www.jernbaneverket.no/Prosjekter/prosjekter/follobanen_gammel_side/Miljo/

Tabell 2: Detaljerte bidrag fordelt på aggregerte tjenestefunksjoner, tonn CO₂ (2015)

Poster	Administrasjon	Videregående opplæring	Tannhelse-tjenesten	Kultur, idrett, næring og fysisk planlegging	Fylkesveier	Bilruter	Fylkesveiferjer	Båtruter	Transport for funksjonshemmede	Sporveier og forstadsbaner	SUM
Kontormateriell	97	429	23	18	0	19	0	0	0	25	611
Undervisningsmateriell	1	2049	0	3	0	0	0	0	0	0	2 055
Medisinsk forbruksmateriell	0	21	529	0	0	0	0	0	0	0	551
Medikamenter	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Matvarer	375	1972	108	142	4	55	0	0	0	47	2 704
Annet forbruk/råvarer og tjenester	135	1675	20	139	0	66	0	0	0	14	2 049
Post, banktjenester, telefon	211	57	36	26	0	95	0	0	0	-2	421
Annonse, reklame og informasjon	74	358	23	19	19	242	0	0	0	1	737
Opplæring og kurs	148	336	62	24	0	35	0	0	0	20	625
Utgifter og godtgj. for reiser, diett,	187	1 016	86	110	2	189	0	0	0	118	1 708
Andre oppgavepliktige	35	490	55	164	0	8	0	0	9	53	815
Transportutgifter og drift	342	2 836	261	456	2	2 824	0	0	1	122	6 842
Strøm	343	6 358	285	247	19	168	0	2	0	171	7 592
Fiernvarme	210	1 124	0	0	0	0	0	0	0	0	1 334
Fyringsolje	0	152	0	0	0	0	0	0	0	0	152
Naturgass	0	287	0	0	0	0	0	0	0	0	287
Bioenergi	0	68	0	0	0	0	0	0	0	0	68
Forsikringer, vakthold og sikring	166	52	6	0	4	11	0	0	0	0	239
Leie av lokaler og grunn	231	1 440	276	4	0	249	0	37	0	99	2 336
Avgifter, gebyrer, lisenser o.l.	153	306	4	9	0	45	0	0	0	37	553
Inventar og utstyr	547	5 739	123	55	0	2 067	0	0	0	-88	8 443
Medisinsk utstyr	0	0	277	0	0	0	0	0	0	0	277
Kjøp, leie og leasing av transportm.	0	107	0	115	0	11	0	0	0	1 251	1 484
Kjøp, leie og leasing av maskiner	9	136	0	3	0	0	0	0	0	0	149
Vedlikehold og byggetjenester	781	14	216	46	71	77	0	19	0	42	129
Serviceavtaler og reparasjoner	600	281	188	2	0	403	0	0	0	14	1489
Materialer til vedlikehold	19	473	9	6	0	55	0	0	0	0	562
Renhold, vaskeri- og vaktmestertj.	86	368	304	5	3	82	0	0	0	15	863
Konsulentttjenester	800	2 415	105	410	0	1 164	58	0	0	3176	8 129
Grunnerverv	2	152	0	0	0	39	0	0	0	1340	1 534
Kjøp av eksisterende	0	0	0	0	0	0	0	0	0	55	55
Fra staten	3	5	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Fra fylkeskommuner	0	1 269	0	8	0	4	0	0	0	0	1 281
Fra kommuner	8	720	0	0	0	0	0	0	0	0	728
Fra andre (private)	113	20	777	706	0	70	76	31	3	10	213
Kjøp fra IKS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fra egne særbedrifter	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SUM	5	68	3	2	71	78	76	31	3	59	400

I figuren under er resultatene fra tabellen over vist ved å sortere forbrukspostene etter klimafotavtrykk.



Figur 4: Fordeling av klimafotavtrykk på ulike tjenestefunksjoner

Leverandøruttrekk

En klimafotavtrykksanalyse med bruk av klimakostmodellen er ofte å betrakte som et noe generelt startgrunnlag for å si noe om «hvor man bør fokusere tiltak». Et av målene i dette prosjektet er å gå fra generelle klimafotavtrykksanalyser ned på mer konkrete leverandørkjeder og innkjøpsavtaler. Et uttrekk fra innkjøpsseksjonen gir oss blant annet en oversikt over de største leverandørene. Asplan Viak utvikler i et annet prosjekt nå en bedriftsmodul av klimakostmodellen som er i stand til å estimere hvor mye klimagassutslipp et gitt innkjøp fra en gitt bedrift medfører. I tabell 3 har vi kjørt gjennom de 25 største leverandører (i NOK) til fylkeskommunene. Tallene baseres på en noe ulik modell enn i analysen over, men vil i de fleste tilfeller være i samsvar. Forskjeller og feilkilder vil være der fylkeskommunen kjøper et produkt som ikke er et typisk produkt for sektoren bedriften er registrert i. Tallene bør på ingen måte si noe om hvem som er best eller noe om hvordan en bedrift gjøre det miljømessig, men det kan være en god måte å identifisere de viktigste underleverandører og leverandørkjeder der man bør innhente miljøinfo i eksisterende avtaler og stille miljøkrav i nye.

De 25 største leverandører dekker for øvrig godt over halvparten av klimafotavtrykket til fylkeskommunen med et bidrag på 230 kt av 400 kt totalt. Faktisk dekker de 10 største leverandører alene nær halvparten av klimafotavtrykket. Dette viser at det sannsynligvis er hensiktsmessig med en relativt fokusert strategi i å rette og stille miljøkrav ved innkjøp og valg av leverandører. Verktøyet klimakost-bedrift er under utvikling. Utslippsintensiteter her oppgitt er derfor foreløpige estimat, og må brukes med forsiktighet og bør ikke brukes utenfor dette prosjekt. Det er først og fremst for å illustrere muligheter med å bruk leverandøruttrekk i å fordele klimafotavtrykk.

Tabell 3: Klimafotavtrykk fordelt på de 25 største (i NOK) underleverandører til fylkeskommunen

Leverandører	NOK	tCO ₂ /NOK	Tonn CO ₂ e.
TIDE BUSS AS	943 110 815	75	70 733
SKANSKA NORGE AS	552 801 197	31	17 137
NORLED AS	353 232 585	94	33 204
VEIDEKKE ENTREPRENØR AS	268 359 514	30	8 051
NCC CONSTRUCTION AS	245 982 733	32	7 871
NOBINA NORGE AS	216 903 785	100	21 690
NETTBUSS SØR AS	203 939 760	80	16 315
STATENS VEGVESEN	170 582 918	30	5 117
HENT AS	163 913 386	37	6 065
KEOLIS NORGE AS	119 788 484	82	9 823
BRAVIDA NORGE AS	106 023 877	20	2 120
RHOMBERG SERSA RAIL BYBANEN	98 938 462	20	1 979
FOSENNAMSOS SJØ AS	85 932 425	91	7 820
SIEMENS AS	84 471 130	30	2 534
AVINOR AS	74 000 000	29	2 146
STATENS PENSJONSKASSE	70 583 424	5	353
ATEA AS	69 025 173	30	2 071
TAXISENTRALEN I BERGEN AS.	66 078 418	52	3 436
MOTT MACDONALD IRELAND LTD NUF	57 599 717	52	2 995
CONSTRUCTA ENTREPRENØR AS	56 764 842	38	2 157
ROGALAND FYLKESKOMMUNE	53 125 626	15	797
ADVOKATFIRMAET HARRIS DA	52 590 216	7	368
VB AGILIS AS	39 992 166	17	680
BYGGFIRMA NILSEN & ANDERSEN AS	38 575 063	27	1 042
BYBANEN AS	35 814 109	92	3 295

Erfaringer fra bruken av denne typen beregninger

Klimafotavtrykksanalyser av typen klimakost har sitt klare bruksområde; det er en effektiv måte å få en grovkornet oversikt over de viktigste elementene i klimaregnskapet. Dette kan så brukes til å a) rette tiltak mot de viktigste bidrag og utvikle egne indikatorer på dette, eller b) forbedre detalj og nøyaktighetsgrad i modellen. For sistnevnte er bruk av livsløpsvurdering (LCA), som går mer konkret på produkter den mest lovende fremgangsmåten. Klimakost vil altså si noe om hvor viktig eksempelvis matvarer er på et helt generelt nivå basert på sektorsnitt.

Skal man analysere effekter spesifikke tiltak av typen «kjøttfri mandag» og «korteiset mat» må en benytte mer spesifikk LCA.

Utfordringen med LCA er at det er ofte ressurskrevende å gjennomføre. Innhenting av fysiske data på både mengder, energibruk, transportavstander er krevende. En klimakostanalyse er derfor nyttig i å kunne prioritere de viktigste områdene for både det å iverksette tiltak, innhente mer data, utvikle indikatorer for, og prioritere i prosessen med å stille miljøkrav i anskaffelser. Å bruk mye tid på miljøkrav med neglisjerbare bidrag er merarbeid for både utlyser og tilbyder, og vil kunne virke demotiverende.

Det er også en styrke i kryssløpsmetodikken som ligger til grunn for klimakost at den inkluderer tjenestekjøp. Mens LCA er avhengig av fysiske data på produktnivå, så er man i kryssløpsanalyse i stand til å vurdere klimabelastning i CO₂ekvivalenter/NOK for ulike tjenestekjøp. Dette er spesielt relevant for fylkeskommunal virksomhet med betydelige bidrag på nettopp dette.

Barrierer og drivere for offentlig grønne offentlige innkjøp

Teori om og metode for å analysere drivere og barrierer

Barrierer og drivere kan ses på som et begrepspar med motsatt betydning, der barrierer er en egenskap og mekanismer som hindrer oppnåelse av et mål, mens drivere har motsatt effekt; altså noe som fremmer eller driver fram oppnåelse av et mål. Bak tankegangen om barrierer og drivere ligger forestillingen om rasjonelle organisasjoner (som kommuner og fylkeskommuner). Denne forestillingen betyr ikke nødvendigvis at organisasjonene (som fylkeskommuner) faktisk oppfører seg fullt ut rasjonelt; det er en naiv oppfatning som knapt nok noen deler. Ideen om at folket gjennom frie valg velger representanter på bakgrunn av deres politiske mål, og at organisasjonen så utformer virkemidler for å nå disse målene, gjør ifølge Verdung (1991) at det er rimelig – og ikke naivt – å legge til grunn rasjonelle modeller for å forstå og evaluere offentlig virksomhet.

Hvordan har barrierer blitt analysert i tidligere studier?

Det er gjort en rekke studier av barrierer involvert i lokal miljøpolitikk; noen av disse også spesielt på området grønne offentlige innkjøp. Forskere ved Vestlandsforskning (VF) og tidligere ProSus (tilknyttet Universitetet i Oslo, nå nedlagt) har basert på Thompsons (1980) utviklet en modell for å analysere barrierer i kommunal politikk for å fremme spesifikke miljøpolitiske mål (i prosjektet analyserte VF barrierer for å fremme et mål om bærekraftig forbruk). Modellen skiller mellom klare og uklare virkemidler og mål. Klare mål har vi når det er politisk enighet om mål, og målene er presise og entydige. Uklare mål har vi når det enten er politisk uenighet om målene, eller når det er andre årsaker til at det ikke fins klart definerte mål. Uklare virkemidler har vi når det ikke fins kjente virkemidler, når det er faglig uenighet om virkningen av et gitt virkemiddel eller ved politisk uenighet om valg av type eller styrke på virkemidlene. I motsatt fall har vi en situasjon med klare virkemidler. På bakgrunn av inndelingen vist i tabellen under kan vi skille mellom tre hovedkategorier av barrierer, som òg kan forstås som grader av konflikt, der trivielle barrierer er de med minst «motstand» mens barrierer knyttet til uklare mål gir størst motstand.

Tabell 4: Barrierer delt inn etter kjennetegn ved virkemidler og mål (Aall mfl, 1999)

		Mål	
		Klare	Uklare
Virkemidler	Klare	Trivielle barrierer	Mål-barrierer
	Uklare	Virkemiddel-barrierer	

Barrierene vist i tabellen over kan videre knyttes til ulike beslutningsnivå, som gjelder hvor barrierene slår ut – eventuelt hvor opphavet til barrierene er. Aall mfl (1999) skiller mellom fem slike *nivå* - der ståstedet for analysen altså er kommunal miljøpolitikk:

1. individuelle barrierer knyttet til innbyggernes holdninger og adferd
2. lokale barrierer knyttet til lokale interessemotsetninger
3. kommunale barrierer knyttet til kommunal politikk og virkemiddelbruk
4. nasjonale barrierer knyttet til nasjonal politikk og virkemiddelbruk
5. globale barrierer knyttet til overnasjonale og internasjonale føringer (EØS-bestemmelser, WTO osv)

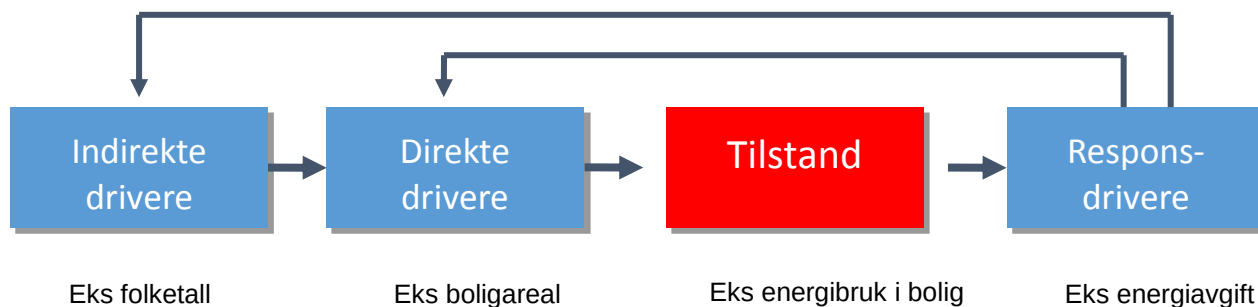
En nærmere operasjonalisering av analysemodellen er å dele inn virkemidler på en fornuftig måte, og her fins det en omfattende litteratur med noe ulik (men ikke veldig forskjellig) inndeling av virkemidler. I den tidligere omtalte analysen skilte vi mellom følgende *virkemiddelkategorier* (Aall mfl, 1999):

- informasjon
- normative virkemidler
- samarbeid og planlegging
- positive økonomiske virkemidler
- juridiske virkemidler
- negative økonomiske virkemidler

Tallfestingen av virkemiddellisten indikerer en grad av «hardhet» i virkemiddelbruken (høyere tall = økende «hardhet»), og da ut fra en tankegang at det gir mening å skille mellom en «hard» og en «myk» virkemiddelprofil.

Hvordan har drivere blitt analysert i tidligere studier?

Tilsvarende som for barrierer, har også drivere blitt analysert i en rekke prosjekter som gjelder lokalt miljøvernarbeid – også her med noen eksempler spesielt fra området grønne offentlige innkjøp. Tilnærmingen med å studere «drivere» kan knyttes til en indikatormodell utviklet for OECD på 1990-tallet som skiller mellom driver-, påvirkning-, status- og responsindikatorer (DPSR-modellen). «Status» kan for eksempel være «energiforbruk i boliger». «Påvirkning» er faktorer som direkte påvirker energiforbruk i boliger (for eksempel størrelsen på boligen). «Drivere» i OECD sin terminologi er faktorer som indirekte påvirker energiforbruk i boliger (for eksempel ved å påvirke størrelsen på boligen). «Respons» er tiltak som blir iverksatt for å påvirke energiforbruket i boligen direkte (for eksempel tekniske forskrifter) eller indirekte (ved å påvirke drivere). Disse kategoriene av indikatorer har så blitt overført til kategorisering av drivere, slik figuren under illustrerer – som her hentet fra en analyse av utviklingen av energibruken i norske husholdninger (Hille mfl, 2011). I vårt tilfelle vil «tilstandsboksen» inneholde grønne offentlige innkjøp - eller for å være mer presist: Graden av suksess i det å få til grønne offentlige innkjøp.



Figur 5: Modell for analyse av drivere (Hille mfl, 2011)

Det går et hovedskille mellom «direkte drivere» og de øvrige to hovedkategoriene av drivere («indirekte drivere» og «responsdrivere»). Direkte drivere er av fysisk og teknisk karakter, mens de to øvrige er av sosial, juridisk og/eller økonomisk karakter. Ulike drivere virker gjerne i samspill; et samspill som ofte kan være komplisert å beskrive – ikke minst å tallfeste. Det er for eksempel ikke gitt at økte strømpriser alene fører til endret energibruk. De kan derimot utløse hvilke som helst av følgende fysisk/tekniske endringer (alene eller i kombinasjon):

- investeringer i bedre klimaskall i bygningen
- investeringer i strømsparende teknologi, for eksempel varmepumpe eller sparepærer
- bruk av andre energibærere til oppvarming, for eksempel overgang fra olje til ved
- at folk senker innetemperaturen, slukker lys, i større grad fyller vaskemaskinen før de starter den osv.
- at folk velger små hus framfor store (mindre sannsynlig som tilpasning til energipris enn de fire ovenfor, men selvsagt teoretisk mulig)

En praktisk tilnærming til å analysere disse ofte komplekse sammenhengene er at man *først* beskriver de direkte driverne; altså hvilke fysisk/tekniske endringer som har skjedd over tid (med eksempelet «energibruk i husholdninger» kan dette være for eksempel antall m² fordelt på boligtyper, klimaskallenes tilstand, oppvarmingsutstyr og apparatbestand, innetemperatur og brukstid for apparatene). *Derne*st kan man sannsynliggjøre de indirekte driverne – altså hvilke sosiale, juridiske og/eller økonomiske endringer som har utløst disse fysisk/tekniske endringene, anslå hvordan mekanismene har vært og - så langt mulig - gi kvantitative anslag for disse sammenhengene. Det siste er selvsagt ikke enkelt. For igjen å gå til eksempelet med «energibruk i husholdninger»: Hvor mye av forbedringen i klimaskall skyldes lov- eller plankrav, hvor mye skyldes økte energipriser og hvor mye skyldes økende velstand og komfortkrav? Hvor mange anskaffelser av luft-luftvarmepumpe skyldes økte strømpriser, hvor mange skyldes teknologiforbedring eller prisfall på apparatene, og hvor mange skyldes at den sosiale innovasjonsspredningen har nådd en «kritisk masse»? Hva har de ulike faktorene inntektsnivå, apparatpriser, strømpriser og informasjon (inkludert energimerking) hatt å si for valget av mer eller mindre energieffektive hvite- og brunevarer? Hvor mye har lov- og plankrav, inntektsnivå, byggekostnader, flyttemønster, skilsmissegrens og fødselsrate påvirket antall m² og fordeling på boligtyper?

Oversikt over tidligere større initiativer som gjelder «grønne offentlige innkjøp»

I det videre gir vi en gjennomgang av de sentrale og mer omfattende initiativene som har vært innen offentlig forvaltning på å gjøre innkjøp mer «miljøvennlige». Starten på arbeidet med «grønne offentlige innkjøp» kan knyttes til innføring av lov om offentlige anskaffelser i 1992 som påla det offentlige å følge et bindende regelverk ved anskaffelser, det vil si alle typer innkjøp eller kontraheringer. Loven gir hjemmel for å gjennomføre Norges internasjonale forpliktelser på området offentlige anskaffelser i henhold til EØS-avtalen og Verdens handelsorganisasjon (WTO). I 1995 nedsatte styret i Kommunenes Sentralforbund (KS) en arbeidsgruppe som skulle lage et utkast til anskaffelsesinstruks. Våren 1997 var instruksjonen ferdig (Kommunenes Sentralforbund 1997). Instruksjonen erstattet den tidligere «Normalinstruks for kommunenes anskaffelsesvirksomhet» som siden

1979 har vært anbefalt av KS. Forslaget om en ny instruks var resultat av behovet for å tilpasse den gamle instruks til internasjonale forpliktelser (EØS- og WTO-avtalen om innkjøp spesielt) og det KS oppfatter som endrede forventninger til offentlig ressursbruk (Kommunenes Sentralforbund 1997). Instruksen var ment å regulere alle former for anskaffelser, og gjaldt således både innkjøp av varer og tjenester og kontrahering av bygg og anlegg. Instruksen var avgrenset til å gjelde anskaffelser som kommer under terskelverdien for, eller ikke omfattes av EØS-forskriftene⁵. Instruksen legger opp til at kommunene skal vurdere miljøkonsekvenser av anskaffelsen gjennom såkalt behovsavklaring og bruk av økonomiske livssyklusvurderinger, der livssyklusvurdering i denne sammenheng betyr beregning av kostnader til anskaffelse, vedlikehold og kassering. Selv om instruksen påpeker at det blir en «tøff utfordring» for kommunene å erverve seg ny kunnskap om miljøkonsekvenser av anskaffelser, legger instruksen opp til at det er de økonomiske hensynene som fortsatt skal dominere: «Det legges allikevel til grunn at kommunene har et ansvar for å sørge for at de økonomiske ressurser som forvaltes anvendes på den mest rasjonelle og effektive måte». Det eneste som står i selve instruksen om miljø er (§ 7, kapittel 1 Alminnelige bestemmelser):

«Oppdragsgiver skal under behovsavklaring, planlegging og utarbeidelse av spesifikasjoner for den enkelte anskaffelse ta hensyn til miljømessige konsekvenser, herunder bla miljømessige konsekvenser forbundet med bruk, mulighet for gjenvinning av materiale ved kassasjon og materialers egenskaper mht nedbrytning».

I et brev datert 28.01. 1997 oppfordret KS kommunene til å vedta instruksen når denne foreligger i endelig form, og eventuelt supplere denne med egne utdypinger av kriteriene. Et sentralt virkemiddel for å få til mer «grønne offentlige innkjøp» ble derfor at kommunene utviklet detaljerte sjekklister for de ulike innkjøpsområdene om hvilke konkrete faktorer som bestemte grad av «miljøvennlighet» (eks type vaskemidler, type papir osv).

GRIP (Grønt i praksis)

GRIP senter, stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk, ble stiftet av Miljøverndepartementet i 1995 og styrt i samarbeid med NHO, LO, Virke, KS, Norges Naturvernforbund og Statens forurensningstilsyn. Forløperen for GRIP senter var «Grønt arbeidsliv», et fireårig program i Miljøverndepartementet, som ble startet i 1991. Grunnlaget for GRIP senter virksomhet var handlingsplanen «Agenda 21», vedtatt på FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. Da GRIP senter ble etablert var det lite bevissthet rundt klima- og miljøspørsmål i næringslivet og i det offentlige, og man hadde få verktøy for å kunne stille miljøkrav i offentlige anskaffelser. GRIP senter ble en pionervirksomhet som gikk foran i å utvikle konkrete og brukervennlige verktøy for å kunne prioritere miljø i offentlige innkjøp. GRIP senter utviklet og spredde verktøy, metoder og kunnskap om bærekraftig produksjon og forbruk i både næringsliv og offentlige virksomheter i Norge. Slik la GRIP senter til rette for økt miljøeffektivitet i norske virksomheter med fokus på økt verdiskapning og mindre miljøbelastning. Stiftelsen produserte blant annet en serie veiledere for miljøinnsats på områder som innkjøp, kontor, hotell, byggprosjektering og sykkelturisme. Hovedområdene var kjemikalier, avfallsforebygging, miljøledelse, miljødesign, miljørapportering, innkjøp og generell miljøkunnskap⁶. Spesielt den første veilederen «GRIP Innkjøp» ble ifølge informanter fra GRIP brukt i utstrakt grad av bedrifter og kommuner. GRIP senter samarbeidet tett med nordisk ministerråd, og lærte aktivt fra erfaringer rundt grønne offentlige innkjøp i de andre nordiske landene.

I 2005 ble Nasjonalt panel for miljøbevisste innkjøp (Innkjøpspanelet) oppnevnt av Miljøverndepartementet, med GRIP senter som sekretariat, for å gi innspill om hvordan mer miljøbevisst offentlig innkjøp kunne bidra til Regjeringens miljømål. Panelet var et møtepunkt mellom innkjøpere, leverandører og offentlige premissgivere og laget seks anbefalinger til regjeringen. Flere av anbefalingene dannet grunnlag for Handlingsplanen for Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser 2007-2010⁷, som blant annet inneholdt en egen miljøpolitikk for statlige innkjøp. Hovedtrekkene i handlingsplanen var presentert i St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand⁸.

De første årene var GRIP senter i hovedsak finansiert av Miljøverndepartementet, men etterhvert ble stiftelsen i større grad avhengig av å skaffe ekstern finansiering, og begynte å utføre konsulentoppdrag for private aktører. Samtidig kom flere aktører og konsulenter på banen, og miljøaspektet i offentlige innkjøp ble tatt på alvor på en ny måte gjennom endringer i regelverk og konkurrerende initiativer. En utfordring i GRIPs arbeid ble ifølge informanter fra GRIP etter hvert rolleblanding mellom det å være en statlig premissleverandør og samtidig skulle være konsulent for private virksomheter. Sommeren 2008 gikk [stiftelsen GRIP senter konkurs; eller kanskje mer presist: på grunn av sviktende politisk interesse ble offentlige bevilgninger til GRIP redusert slik at GRIP til slutt ble slått konkurs](#). Etter avslutningen av programmet ble det besluttet å videreføre arbeidet med en mer permanent organisasjonsform. I 2008 ble Difi etablert med innkjøp som et av flere arbeidsområder⁹. Difi fikk blant annet i oppdrag å følge opp Handlingsplanen for Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser 2007-2010. Mye av GRIPs arbeid og verktøy ble brukt videre av Difi, men Difi ble ifølge informant fra GRIP/Difi etablert for å sette fokus på kompetanse på offentlige innkjøp generelt, og dette gikk kanskje på bekostning av en egen miljøetsatsing.

⁵ På det tidspunktet var grenseverdiene hvis anbudet overstiger 2,8 - 3,2 millioner kr; da krevde EØS-regelverket at det lyses ut et internasjonalt anbud.

⁶ <https://snl.no/GRIP> 31.12.16

⁷ [Offentlig innkjøp som pådriver for innovasjon - Innkjøpspanelets innspill til innovasjonsmeldingen 2007-12-18](#) 31.12.16

⁸ [Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser - Handlingsplan 2007 – 2010](#), 31.12.16

⁹ <https://www.difi.no/om-difi> 31.12.16

Grønn stat

Grønn stat var et treårig pilotprosjekt (1998–2001) som ble gjennomført for å frembringe praktiske erfaringer med hvordan staten kan integrere miljøhensyn i sin drift; altså et mandat som gikk ut over det som gjelder hvordan offentlige innkjøp kan gjøres mer «miljøvennlig». I det nye konseptet inngikk dermed også bl.a. spørsmålet om hvordan driften (ut over innkjøpene) og organiseringen (ut over innkjøpsavdelingen) av virksomhetene kunne gjøres mer «grønn». Grønn stat ble startet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet under Regjeringen Bondevik I, og var et ledd i Regjeringens satsing på at offentlig sektor skulle gå foran i arbeidet for et økologisk bærekraftig samfunn¹⁰. Ti statlige virksomheter, blant annet Statsministerens kontor, aktører i driften av departementene, Statens Forvaltningstjeneste og Statsbygg deltok i pilotprosjektet¹¹. Grønn stat hadde som mål å prøve ut hvordan statlige virksomheter kunne ta miljøhensyn i sin drift, bidra til å redusere de totale miljøbelastningene i samfunnet, samt benytte mer miljøvennlig teknologi og produkter, og stille miljøkrav til leverandører¹². Satsingsområdene i prosjektet var innkjøp, avfallshåndtering, transport og energibruk¹³.

I 2001 kom rapporten «Kartlegging av hindringer som skyldes offentlige rammebetingelser» som et resultat av en delutredning under pilotprosjektet Grønn Stat. I rapporten identifiseres ulike typer hindringer som står i veien for å oppnå mer miljøvennlig drift av statlig virksomhet. Rapporten konkluderte med at det i 2001 fantes få absolutte hindringer, men heller stort handlingsrom innenfor både EØS-regelverk og norsk lovverk. Det fantes imidlertid få insentiver til å handle miljøvennlig. Teknisk forskrift til Plan- og bygningsloven var det regelverket som mest eksplisitt uttrykte at det skulle tas miljøhensyn selv om det ikke sa noe om hvordan disse hensyn eventuelt skulle veies opp mot andre hensyn. Rapporten pekte på at det måtte være enkelt å gjøre «riktige miljøvalg» som innebærer blant annet at en må få inn kunnskap om, erfaring i og rutiner for miljøvennlig drift og handling¹⁴.

Grønn stat ble evaluert av Statskonsult i 2006, og evalueringen viste at ca. 50–60 % av de statlige virksomhetene har innført et enkelt miljøledelsessystem, etter at det i 2001 ble satt mål om at alle statlige virksomheter skulle innføre Miljøledelsessystemer. Evalueringen viste at det i liten grad har vært rapportert på resultatene av miljøtiltakene i den enkelte virksomhet. Det er derfor vanskelig å si noe om de samlede virkningene av Grønn stat har hatt med hensyn til miljø- og økonomiske gevinster. Kartleggingen viste allikevel at mange oppfattet at Grønn stat bidro til miljøforbedringer og i noen grad til økonomiske innsparinger. Dette gjaldt særlig på områdene avfall, energi og innkjøp. Undersøkelsen viste også at de færreste statlige virksomheter hadde innført et system for miljøledelse dersom det ikke hadde blitt stilt krav om det. Et gjennomgående ønske fra statlige virksomheter var i 2006 mer konkrete råd og «oppskrifter», bl.a. om hvilke tiltak som burde gjennomføres. Det ble også påpekt behov for bedre kompetanse og viktigheten av krav til rapportering og dokumentasjon, bl.a. for at miljøtiltak skal gis prioritet av ledelsen og for å kunne tydeliggjøre resultater¹⁵.

DIFI – anskaffelser

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ble opprettet 1. januar 2008, og er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fagstyringsansvaret for fagområdet offentlige anskaffelser ligger hos Nærings- og fiskeridepartementet. Ifølge Difis egen nettside er Difis oppdrag er å utvikle og fornye offentlig sektor, samt å bidra til en effektiv, tillitsvekkende og åpen forvaltning. Statsforvaltningen er Difis primærmålgruppe. Samtidig er kommunal sektor en brukergruppe innen både forvaltningsutvikling, innovasjon, anskaffelser og IKT. Difi arbeider også opp mot næringsliv, frivillige organisasjoner og innbyggere. Rådgiving om offentlige anskaffelser er et av Difis kjerneområder, og Difi drifter flere nettbaserte veiledere og verktøy for blant annet offentlige anskaffelser, med en egen nettside om samfunnsansvar der klima og miljø inngår¹⁶.

Difi fikk i 2007 ansvar for å gjennomføre handlingsplanen «Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser» på nasjonalt nivå. Difi skal også følge opp regjeringens strategi for klima- og lavutslippsteknologi når det gjelder offentlige anskaffelser og innovative innkjøp (Skogli og Nellesmann 2016). Arbeidsoppgavene til Det nasjonale panel for miljøbevisste innkjøp (Innkjøpspanelet) som hadde i oppdrag å utvikle felles, veiledende miljøkriterier for ulike produkter, blant annet IKT-utstyr, kontormøbler, vaskeritjenester, klær og tekstiler, renholdstjenester, hotelltjenester og planlegging, prosjektering og oppføring av bygg, ble tatt over av Difi. Dette arbeidet skal støtte innkjøpere i stat, fylkeskommuner og kommuner i arbeidet med innkjøp, og bidra til at næringslivet kan møte etterspørsel fra offentlig sektor¹⁷. Her snevres altså fokuset inn sammenlignet med den foregående satsingen på «Grønn stat»; nå er oppmerksomheten igjen konsentrert om selve «innkjøpet».

¹⁰ [Grønn Stat og offentlige rammebetingelser - Hindrer de gjennomføring av miljøtiltak? TA-1849/2001 ISBN 82-7655-441-5](#) 31.12.16

¹¹ [Miljøverndepartementet. Veileder. Miljøledelse i staten. Prosjekt Grønn stat](#) 31.12.16

¹² [Grønn stat - miljøledelse i departementene. Miljøverndepartementet. Innledning under startseminaret 5. mars 2002 ved miljøvernminister Børge Brende](#) 31.12.16

¹³ [FYLKESMANNEN I HEDMARK Miljøvernnavdelingen. Prosjekt Grønn Stat. Rapport](#) 31.12.16

¹⁴ [Grønn Stat og offentlige rammebetingelser - Hindrer de gjennomføring av miljøtiltak? TA-1849/2001 ISBN 82-7655-441-5](#) 31.12.16

¹⁵ [Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser - Handlingsplan 2007 – 2010.](#) 31.12.16

¹⁶ <https://www.difi.no/om-difi> 31.12.16

¹⁷ [St.meld. nr. 36 \(2008-2009\) Det gode innkjøp. Fornyings- og administrasjonsdepartementet](#) 31.12.16

I oppstarten brukte Difi mye av materiellet og verktøyene GRIP hadde utarbeidet. Etter hvert ble det stadig større fokus på rapportering og oppfølging; hvordan skulle man følge opp bruken av miljøkriterier og hvilken effekt det hadde. Det å måle «green public procurement» ble et viktig tema også internasjonalt. Ifølge informant fra GRIP/Difi utviklet Difi blant annet MiljøRapp, et rapporteringssystem hvor bedrifter kunne rapportere om sin miljøbelastning inkludert hva slags krav de stilte i innkjøp i tillegg til energiforbruk m.m. – altså igjen en utvidelse i retning av «Grønn stat» og bort fra den helt avgrensede oppmerksomheten av selve innkjøpene. MiljøRapp ble ikke videreført i 2015.

På Difis nettside om klima og miljø i anskaffelser ligger veiledning kalt «Klima og miljø – steg for steg». Her defineres ulike steg i et «innkjøp» til å bestå av følgende, der tankegangen er at det å få til et «grønnere innkjøp» betyr at man må innarbeide et slikt hensyn i alle stegene i innkjøpet:

1. Vurdere behov
2. Utarbeide konkurransegrunnlag
3. Miljø i kravspesifikasjonen
4. Miljø som tildelingskriterium
5. Miljø som kvalifikasjonskrav
6. Miljø som kontraktskrav

Under menyoppsettet ligger et utvalg av oppskrifter, maler, veiledere og ressurser til hvordan man skal stille miljøkrav i offentlige anskaffelser. Difi har blant annet utarbeidet eksempler på valg av miljøkrav som kan være relevant å stille innen ulike vare- og tjenestekjøp (anskaffelser.no). Av andre verktøy for klima og miljø i anskaffelser kan noen av dem som ligger lettest tilgjengelig på nettsiden nevnes:

- Mal for kontraktsstrategi (generell mal)
- Økologisk mat - Avklaring av handlingsrom i anskaffelsesregelverket
- Eksempel: Flatebyjodet barnehage i Aurskog-Høland (om hvordan barnehagen kjøper inn 20% økologisk etter Miljøfyrtårnsertifisering)
- Eksempel: Forsvaret – økologisk mat, 15% i 2010 (kort liste med tips fra en innkjøper)
- Eksempel: Utvalgt arkitektur fra NAL (link til ressursbase hos NAL)

I tillegg ligger det et utvalg eksempelhistorier og lenker til ressurser til miljøkriterier i EU og flere enkeltland. Miljøledelse dras frem som en faktor for å forbedre virksomhetens egen drift, og sikre at bedriften fokuserer på miljø i alle ledd – fra innkjøp, via energibruk, transport og til avfallsproduksjon - og håndtering.

Det nevnes i intervju med informanten fra GRIP/Difi at Difi har mistet midler til direkte miljøsatsinger de siste årene, og at tilbudet er dårligere enn det var før. Dette kan undersøkes nærmere i et hovedprosjekt. I tillegg kan man undersøke hvordan materiellet som finnes brukes, av hvem, og om det finnes mangel på informasjon, eller eventuelt mangel på bruk av den informasjonen som finnes. Det må poengteres at VF ikke har snakket direkte med nåværende hovedansvarlig for miljøarbeidet i Difi, og at manglende svar på forespørsel om intervju trolig er grunnet sykemelding. Flere aktuelle informanter fra Difi vil være essensielle i et større hovedprosjekt, da det er behov for en dypere forståelse av hva som finnes av materiell for innkjøpere i dag.

KS med nytt fokus på «samfunnsansvar» og «innovative innkjøp»

Til tross for at det i regjeringen sin [Handlingsplan for miljø 2007-2010](#) blant annet ble poengtert at man skulle «Ta initiativ overfor Kommunenes Sentralforbund for å medvirke til at miljøansvar blir en del av Kommunenes Sentralforbunds opplæringsprogram for nye folkevalgte», kan det virke som at KS sitt fokus på miljø innen anskaffelser har gått noe ned sammenlignet med de ambisiøse planene de hadde på 1990-tallet, eller i alle fall har endret form eller språkdrakt de siste årene. På spørsmål om hvem i KS som jobber med grønne offentlige innkjøp svarer Områdedirektør for Interessesepolitikk, Lasse Jalling, som står som kontaktperson for området Samferdsel, plan og miljø: «Oppgaveporteføljen her i KS endrer seg over tid, og ansvarlige kommer og går – per dags dato er det ikke noen som jobber med det (grønne offentlige innkjøp). Jeg er dermed også usikker på hvem det er som kan ha «organisatorisk husk» om dette.» VF har heller ikke fått KS advokatene, som har ansvar for KS Innkjøpsforum, eller innkjøpsavdelingen i KS i tale om grønne offentlige innkjøp på våre gjentatte forespørsler om intervju. I svar på telefon og e-post legges det vekt på at KS ikke kjører egne prosjekter på grønne offentlige innkjøp, de bare bistår kommunene om det kommer spesifikke henvendelser. Administrativ koordinator for KS Innkjøpsforum (KSI) med sitt årlige Anskaffelsesseminar virker ikke å ha noe forhold til begrepet «grønne offentlige innkjøp», og poengterer at de hovedsakelig snakker om *samfunnsansvar* på kurs og at miljø er bakt inn som en del av samfunnsansvarspakken. [På programmet](#) for KS Anskaffelsesseminar for 2016, 2015 er direkte innlegg om miljø heller ikke å spore. På programmet for 2014 står imidlertid et innlegg fra Difi som inkluderer LCC. Det er imidlertid mulig at miljø inngår i programmet under overskrifter som omhandler nytt regelverk, men det vises ikke direkte i programmet.

KS ser ut til å bruke sine ressurser innen offentlige anskaffelser på «[Nasjonalt program for leverandørutvikling](#)». Programmet ble etablert i 2010 med mål om å øke kunnskapen om og gjennomføringen av innovative offentlige anskaffelser. Resultatet i 2014 etter 40 pilotprosjekter viser gevinster for både innkjøpere og leverandører. Samtidig viser erfaringer og tilbakemeldinger at det fortsatt er behov for en tilrettelegger og spydspiss innen dette

området¹⁸. «Nasjonalt program for leverandørutvikling» har i sin nye programperiode (2015-2019) grønt skifte som en av tre hovedsatsingsområder. Samtidig dekker ikke dagens virkemiddelapparat behovet for risikoavlastning for å sikre reduserte klimautslipp. Dette bekreftes bl.a. gjennom evalueringen av «Nasjonalt program for leverandørutvikling» hvor manglende risikoavlastning trekkes frem som en av flaskehalsene (Skogli og Nellemann 2016). Det kan virke som at man i KS i større grad har begynt å snakke om innovative offentlige anskaffelser og om klima- og miljøkriterier som virkemiddel for å fremme innovasjon. Om et språklig fokus på innovasjon i politikktutforming og budsjetter i noen grad påvirker muligheten for grønne offentlige anskaffelser, kan være en del av problemstillingen i et større hovedprosjekt.

Ordninger for miljømerking og miljøsertifisering

Et viktig kjennetegn på 1990-tallets økende oppmerksomhet omkring selvregulering som viktig strategi for å gjøre næringslivet mer miljøvennlig, og på forbrukermakt som en driver i miljøarbeidet, var framveksten av en rekke ordninger for miljømerking av varer (og i noen grad tjenester) og ordninger for miljøsertifisering av bedrifter. Disse er dels helprivate (og dermed kommersielle) – som ISO-systemet for miljøsertifisering – dels er de (i alle fall delvis) offentlige, som EUs forordning for miljøledelse (EMAS) og offentlige miljømerkeordninger (som Debio-merking av økologiske matvarer). Det fins generelle miljømerkeordninger (eks Svanen) som kan tildeles en rekke typer varer og tjenester, og det fins spesialiserte miljømerkeordninger for en type varer og tjenester (eks Debio for «matvarer»). Disse gjør det naturlig nok enklere å gjøre grønne – eller i alle fall grønnere – innkjøp, ved at man velger miljømerkede framfor ikke-miljømerkede varer og tjenester innenfor en og samme vare- eller tjenestegruppe. Samtidig oppsto det flere miljøsertifiseringsordninger. Også disse er dels generelle (eks ISO-serien) og dels spesialiserte (eks «økoturisme» avgrenset til reiselivsvirksomheter). Noen av disse er også avgrenset til Norge, og de er noe enklere og mindre omfattende enn internasjonale ordninger. Miljøfyrtårn er det mest omfattende norske eksempelet, der flere tusen offentlige enkeltvirksomheter i dag er miljøsertifisert¹⁹. Felles for miljøsertifiseringsordningene er at de retter seg særlig inn mot «miljøvennlig innkjøp» - men også mot miljøvennlig drift og organisering av miljøarbeidet.

Nye EØS regler i Norge om grønne offentlige innkjøp

EU vedtok i 2014 et nytt direktiv for offentlige anskaffelser som åpnet opp for å forsterke fokuset på klimamål i offentlige anskaffelser: Medlemslandene skal gjøre tiltak for å sikre at de økonomiske aktørene i forbindelse med gjennomføring av offentlige kontrakter etterlever gjeldende nasjonale og internasjonale regelverk om miljø, grunnleggende menneskerettigheter og arbeidsrettigheter. I tillegg ble det adgang til å legge vekt på forhold ved produksjonsprosessen utover aspekter som påvirker egenskaper ved det som anskaffes. Det ble også en tydeligere adgang til å trekke inn livssyklus-kostnader i tildelingsfasen (Skogli og Nellemann 2016). Ifølge Miljømerking Svanemerket ville EUs nye anskaffelsesdirektiv gjøre det lettere for offentlige innkjøpere å stille gode miljøkrav fordi det nye direktivet åpnet opp for å bruke seriøse miljømerker som miljøkrav med noen begrensninger og gitte forutsetninger. Dette ville forenkle både kravsetting og evalueringsjobben for offentlige innkjøpere i framtiden mente aktører i Svanemerket²⁰.

I 2016 ble ny lov om offentlige anskaffelser vedtatt. Ikrafttredelse er planlagt til 1. januar 2017. Bakgrunnen for forslaget til ny anskaffelseslov er tredelt. For det første har EU vedtatt tre nye direktiver om offentlige anskaffelser som skal gjennomføres i norsk rett. For det andre bygger forslaget på [NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser](#), som inneholder forslag til endringer i den særnorske delen av anskaffelsesregelverket. For det tredje foreslår departementet endringer i håndhevelsesreglene. En ny bestemmelse om å ivareta miljø, grunnleggende menneskerettigheter og andre samfunnshensyn i offentlige anskaffelser er en av endringene. I praksis innebærer dette at alle oppdragsgivere i offentlig sektor heretter må ha en grønn plan for sine innkjøp (Skogli og Nellemann 2016). Bestemmelsen gir også departementet hjemmel til å fastsette forskriftsregler om begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden og krav om universell utforming. Bestemmelsen avløser anskaffelsesloven § 6 som pålegger offentlige oppdragsgivere å ta hensyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen²¹.

De viktigste endringsforslagene er utvidet adgang til bruk av forhandlinger og utvidet adgang til å innhente supplerende informasjon hvor det foreligger uklårheter i tilbudet gjennom forberedende markedsundersøkelser. Kort oppsummert forventes endringene å gi økt fleksibilitet for innkjøper, større muligheter for å hente inn informasjon fra markedet samt større adgang til dialog og forhandlinger i forbindelse med anskaffelsen. Dette forventes å gi bedre spillerom og større klarhet rundt bruken av sekundærmål så som innovasjon og klima i offentlige anskaffelser og dermed øke bruksgraden av disse (Skogli og Nellemann 2016). Hvorvidt og eventuelt i hvilken grad standarder og miljømerker sammen med nytt regelverk bidrar til å fremme grønne offentlige innkjøp kan utforskes videre i et hovedprosjekt gjennom å se på i hvor stor grad disse blir brukt, og på forholdet mellom regelverk og bruk av standarder og sertifiseringer.

¹⁸ Nettside: <http://leverandorutvikling.no/om-programmet/hvem-er-vi-article699-706.html> 31.12.16

¹⁹ Se oversikt her: <http://miljofyrtarn.no/dokumenter/vedlegg/703-liste-over-gyldige-sertifikater-i-ulike-bransjer-1/file>

²⁰ Svanemerket: [Nytt innkjøpsdirektiv fra EU forenkler grønne innkjøp](#) 31.12.16

²¹ KOFA: [Ny lov om offentlige anskaffelser er vedtatt. Planlagt dato for ikrafttredelse er 1. januar 2017.](#) 31.12.16

Forskningsbaserte erfaringer

Her gjennomgås et utvalg forskningsbaserte erfaringer dels hentet fra tidligere undersøkelser på området, dels har VF gjort innsamling av erfaringer fra Hordaland Fylkeskommune i dette forprosjektet.

Barrierer for omlegging til bærekraftig forbruk

Prosjektet «Bærekraftige lokalsamfunn» er en studie fra 1999 av i alt 95 kommunale delprosjekter i 7 prosjektkommuner med formålet å stimulere til mer bærekraftig forbruk. Analysemodellen for barrierestudier som ble brukt ble omtalt innledningsvis, og er oppsummert i tabell 4 under (Aall og Bjørnæs 1999). 20 av delprosjektene faller inn under kategorien «miljøvennlig drift av kommunen», og er slik sett direkte relevant for vårt prosjekt.

Tabell 5: Eksempler på barrierer identifisert i 95 utviklingsprosjekter for bærekraftig forbruk i 7 prosjektkommuner (Aall og Bjørnæs, 1999)

Geografisk nivå for barrierer	Konfliktgrad		
	Trivielle barrierer	Uklare virkemidler	Målkonflikter
Individuelle barrierer	Manglende kunnskap om alternative energisystemer	Svak rekruttering til fiskeryrket	Vanskelig å endre holdninger hos ungdom til kjøp av klær og bilkjøring
Lokale barrierer	Manglende mediainteresse for miljøvern	Uenighet om viktigheten av å satse på miljøsertifisering.	Motstand mot å fjerne private parkeringsplasser
Kommunale barrierer	Manglende kunnskap om alternativ energi	Manglende kommunal energi- og klimapolitikk	Konflikter mellom hensyn til jordvern og sentrumsnær boligbygging
Nasjonale barrierer	Manglende info om tilskudd til alternativ energi.	Næringsmiddeltilsynets krav til matvarebransjen.	Lave priser på strøm og olje.
Globale barrierer	EØS-reglene hindrer prioritering av lokale leverandører.	EØS-krav om hygiene i slakterier ved eksport.	EØS hindrer lokal omsetning av lokale fiskeprodukter.

En nærmere analyse av barrierer på delprosjektnivå viste en klar sammenheng mellom geografisk nivå for barrierer og konfliktgrad: jo høyere geografisk nivå barrierene kan knyttes til, jo mer konfliktfylte oppleves disse av kommunene (se tabellen under). I om lag 70 prosent av de tilfellene der kommunene opplever barrierene som alvorlige målkonflikter, knyttes dette til nasjonalt eller internasjonalt nivå. Motsatt oppgir kommunene at 85 prosent av de «trivielle» barrierene kan knyttes til individuelt eller lokalt nivå. Manglende oppslutning lokalt og fra husholdninger, og manglende dialog mellom lokalsamfunn og kommuneorganisasjon synes å være en gjenganger. Kommunale barrierer dreier seg i hovedsak (80 prosent) om uklarheter knyttet til virkemidler. Uklare virkemidler var i stor grad knyttet til interne styringsproblemer i kommuneorganisasjonen, mens målkonflikter i stor grad knytter seg til det nasjonale nivået.

Tabell 6: Fordeling av ulike kategorier av barrierer (Aall et al. 1998)

Nivå for barrierer	Konfliktgrad			
	Lav	Middels	Høy	Sum
Individuelt	20 %	5 %	3 %	28 %
Lokalt	16 %	4 %	4 %	24 %
Kommunalt	4 %	20 %	1 %	25 %
Nasjonalt	3 %	1 %	12 %	16 %
Globalt	0 %	3 %	4 %	7 %
Sum	43 %	33 %	24 %	100 %

Studie av «grønne offentlige innkjøp» i Flora kommune

Prosjektet «Bærekraftige lokalsamfunn» inneholder også en næranalyse av et delprosjekt om «grønne offentlige innkjøp» i Flora kommune (Aall og Bjørnæs, 1999). Prosjektet hadde følgende mål: «... sikre at dei kommunale innkjøpa vert meir miljøriktige». Målet skulle sikres ved at kommunen skal lage en miljømanual for innkjøp med retningslinjer og internkontrollsystem. Det ble videre gjennomført opplæring i bruk av manualen, og det understrekes viktigheten av et nært samarbeid mellom innkjøpsansvarlig og de som bruker produktene. Videre ble det lagt opp til et samarbeid med Saga Petroleum om overføring av kompetanse og erfaringer til kommunen. Analysen konkluderte med følgende hindringer:

Ting tar tid

Det viste seg å være krevende å få på plass en felles kommunal innkjøpspolitikk. Det kreves ytterligere ressurser for å innarbeide miljøkrav all den tid dette i såpass liten grad er gjort i et forslag til nasjonal standard til innkjøpsinstruks fra KS. Dette kommer som en tilleggsfaktor ut over den i og for seg trivielle hindringen at de kommunale personalressursene ble sterkt bundet opp i forbindelse med innføring av nytt datasystem.

Regelstyring alene kan virke handlingslammende

En ensidig satsing på utforming av et kommunalt regelverk gir ikke nødvendigvis den ønskede virkningen. Det kommunen betegner som «fy-lister» - det vil si lister over hva som ikke skal kjøpes inn - kan virke handlingslammende. Kommunen framhever i stedet viktigheten av en todelt strategi: I tillegg til overordnet styring i form av utarbeiding av et felles innkjøpsreglement, mener kommunen det er viktig å arbeide «nedenfra». De som blir berørt av ordningen - rengjøringspersonalet, vaktmestere osv. - må trekkes aktivt med i prosessen gjennom opplæring i nye arbeidsrutiner og prosesser.

Innkjøpsinstruks - byråkratiserende og ekspertavhengig?

Kommunen peker på at arbeidet med å utforme lokale innkjøpskriterier er byråkratiserende og avhengig av lokal spisskompetanse, noe som har gjort at kommunen har valgt å prioritere enklere og mer konkrete virkemidler for å påvirke lokale innkjøp - blant annet utarbeidelse av handlingsark med konkrete krav til tiltak, som i neste omgang kan påvirke innkjøpspolitikken.

EØS-reglene hindrer prioritering av lokale leverandører

I utgangspunktet tillater ikke EØS-regelverket at kommunene knytter krav om lokalisering av bedriften til anbuds- eller innkjøpsinstruksen. «Kjøp lokalt» har tradisjonelt vært en overordnet strategi for mange kommuner ut fra ønsket om å støtte det lokale næringslivet; en strategi som nå blir hindret av EØS-regelverket. Dette er riktignok en diskusjon som i liten grad blir oppfattet å være et miljøspørsmål, men som like fullt er knyttet til et viktig miljøproblem - det vi kan betegne som det *produktrelaterte transportarbeidet*. Transportarbeidet som skjer mellom råvareuttak og forbruk, og mellom forbruk og kassering (deponering, eller mottaker av avfall til gjenbruk, resirkulering eller energigjenvinning) er et stort og økende strukturelt betinget miljøproblem.

Studie av koblede barrierer i kommunal klimapolitikk

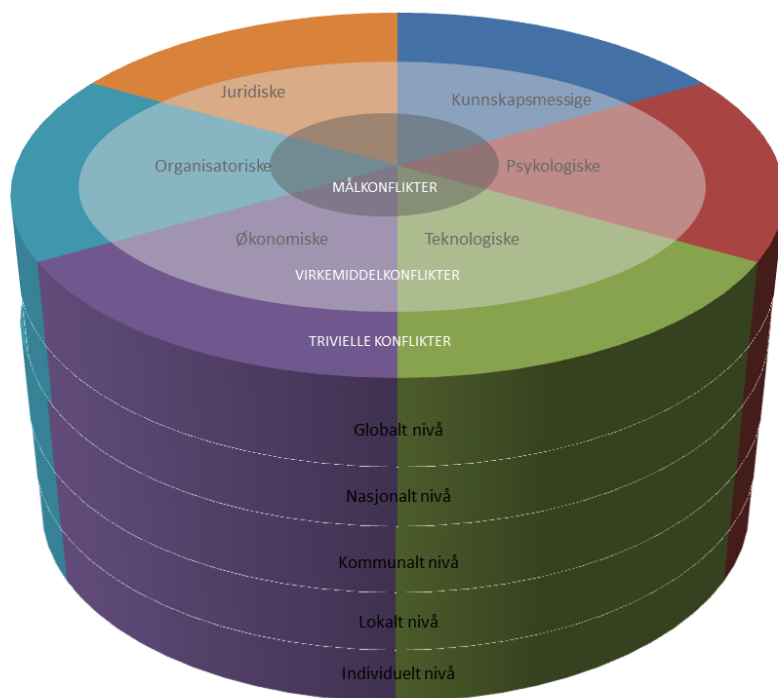
Felles for mange barrierestudier er at de ofte ender opp med relativt enkle konstateringer omkring enkeltvis barrierer, der mangel på ressurser, kompetanse eller administrativ kapasitet er gjengangere. Få studier har pekt på samspillet mellom de ulike barrierene. I en senere analyse (for KS FoU) har modellen beskrevet over blitt videreutviklet av forskere ved Vestlandsforskning ved å introdusere begrepet «koblede barrierer» (Sælensminde mfl, 2012). Ideen om koblede barrierer tar utgangspunkt i en forståelse av miljøproblematikken som et resultat av at samfunnet produserer sårbarhet, og at ulike retninger i samfunnsutviklingen derfor kan produsere ulike typer sårbarhet (det som internasjonalt knyttes til begrepet «risikosamfunnet»). Vi har videre benyttet oss av Den amerikanske sosiologen Charles Perrow har utviklet to begrepspar for å beskrive denne samfunnsårbarheten: *Enkle versus komplekse sammenhenger, og løse versus stramme koblinger*. Enkle sammenhenger gjelder samfunn som er mer «enkle» i sin oppbygging og interaksjon med andre samfunn. Vi kan her bruke en ensartet bondebygd som et stilisert illustrasjonsbilde. Motsatsen er de *komplekse* sammenhengene, med en storby og et tilhørende og mangeartet omland som et stilisert illustrasjonsbilde. Koblinger er her et begrep som bl.a. kan beskrive hvordan de enkelte bestanddelene i samfunnet (mennesker, bedrifter, lokalsamfunn, fylker, nasjoner osv.) er koblet sammen. Et bilde på *løse* koblinger kan være isolerte lokalsamfunn med liten grad av samkvem med omverden. Et konkret bilde på de *stramme* koblingene kan være globalisering av økonomien og hvordan norske kommuner, for eksempel gjennom investering i internasjonale aksjer eller lån i internasjonal valuta, er knyttet sterkt opp mot utviklingen i internasjonal økonomi.

Den samfunnsforståelsen vi kan utlede av disse begrepsparene gir oss to viktige innsikter: (1) Samfunnet har utviklet seg fra i hovedsak å bestå av løst koblede enkle sammenhenger til ett mer komplekst samfunn med stramme koblinger. (2) Samfunnet utvikler seg (derfor) i retning av å bli mer sårbar for store ulykker. Årsaken til den økte sårbarheten i komplekse og stramt koblede samfunn er at denne typen samfunn lettere vil produsere problemer (som klimaendringer); problemene vil lettere oppleves som uforståelige og vanskelig håndterbare; og virkninger vil spre seg raskere i samfunnet. Disse innsiktene kan også danne grunnlag for å utvikle en idé om koblede barrierer. Denne ideen går kort fortalt ut på at «enkelt/komplekst» og «løst/stramt koblet» også kan karakterisere forholdet mellom barrierer, dvs. at i et moderne samfunn vil barrierer i mye større grad enn i enkle og løst koblede samfunn gjensidig påvirke hverandre og være avhengig av hverandre. Dette gir oss to viktige innsikter når det gjelder å analysere (og i neste omgang) søke å løse opp barrierer:

- I tillegg til å analysere enkeltvis forekomster av ulike kategorier av barrierer er det viktig også å avklare om, eventuelt hvor sterkt og hvordan, disse er koblet sammen.
- Gitt at en analyse avdekker sterke koblinger mellom barrierer, kan det være viktig at barrierene blir forsøkt løst i riktig rekkefølge.

Et tenkt eksempel kan illustrere våre to punkt over. En analyse av et konkret klimatiltak kan tenkes å avdekke tre typer barrierer: Teknologiske (at en teknologi med en usikker virkning ble valgt); kunnskapsmessige (at informasjonen fra statlige myndigheter om alternative teknologiske løsninger mangler eller er svak); organisatoriske (at virksomheten som er studert er organisert som et interkommunalt tiltak, som igjen viser seg å være utsatt for svak ledelse og dermed store personellmessige utskiftninger). Hva er den *egentlige*

bakenforliggende barrieren her? Henger de ulike barrierene sammen? Hva kan gjøres for å løse opp barrierene; hvor bør man starte? Og er det eventuelt nok å løse bare den ene barrieren; er det for eksempel sannsynlig at det aktuelle tiltaket vil bli gjennomført om man omorganiserer virksomheten og styrker ledelsen? Eller er det nok å øke informasjonen om aktuelle teknologiske løsninger? Eventuelt, vil det å løse disse identifiserte barrierene kunne tenkes å utløse nye barrierer? Kan det også tenkes at det fins noen «normalkoblinger» når det gjelder barrierer på klimaområdet, for eksempel at barrierer som i første omgang framstår som organisatoriske virkemiddelbarrierer, leder videre via økonomiske virkemiddelbarrierer til rene målbarrierer? Eventuelt at det oppstår andre slike «normalkoblinger»?



Figur 6: Ideen om koblede barrierer (Sælensminde mfl, 2012)

Grønne offentlige anskaffelser i Europa

EU-kommisjonen gjennomførte i 2005 en statusundersøkelse om miljøbevisste innkjøp i medlemslandene, hvor Norge også deltok. Spørsmålene i studien ble rettet til innkjøpsansvarlige i offentlige virksomheter. Som del av undersøkelsen ble et utvalg av anbudsdokumenter gjennomgått for å se i hvilken grad miljøkriterier var en del av anbudsgrunnlaget. Studien viste at i Norge ble det i ca. 40 % av anbudene stilt en–tre miljøkriterier. Bare i ca. 3 % av anbudene ble det stilt mer enn tre miljøkriterier. På dette området var Norge blant de åtte beste landene i Europa. Sammenlignbare land som Sverige og Danmark scoret likevel bedre, og var med på listen over de «7 grønne» landene i undersøkelsen. Sammenlignet med EU-landene følte norske innkjøpere i større grad behov for kunnskap og tilgang til miljøkriterier, støtte fra ledelsen, tilgang til verktøy og informasjon, samt opplæring, men trodde i mindre grad at miljøtilpassede varer var dyrere²².

Den viktigste barrieren for grønne offentlige innkjøp i Norge var ifølge undersøkelsen tilsynelatende mangelen på kunnskap og ferdigheter om miljø og hvordan man kan utvikle miljøkriterier for offentlige anskaffelser (52%). De andre barrierene var:

- Mangel på støtte (inkludert tid og penger), strategisk fokus og forretningspolitikk som fremmer grønne offentlige anskaffelser (42%)
- Oppfattelsen av at miljøvennlige produkt er dyrere enn andre produkt (35%)
- Mangel på praktiske verktøy og informasjon (bøker og internettverktøy) (34%)
- Mangel på opplæring av innkjøpere (34%)

Studier og erfaringer fra OECD

OECD gjennomførte i 2005/2006 en undersøkelse for å se i hvilken grad og hvor effektivt OECD-land følger opp miljøhensyn i offentlige innkjøp, samt hva som er de største barrierene. Også i denne undersøkelsen er mangel

²² [Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser - Handlingsplan 2007 – 2010](#), 31.12.16

på kompetanse hos innkjøpere den barrieren som nevnes flest ganger. En annen barriere er at innkjøpere ofte vektlegger anskaffelseskostnader i stedet for totale livsløpskostnader, og dette medfører at miljøvennlige løsninger ikke vinner frem. OECD konkluderer med fire områder som kan forbedres i de enkelte lands politikk og programmer for miljøbevisste offentlige anskaffelser:

- Etablering av tiltak knyttet til varer og tjenester som har størst miljømessig potensial
- Identifisere tiltak som både gir økonomiske og miljømessige gevinster
- Etablere mål knyttet til både miljømessige og finansielle gevinster
- Forbedre rapportering og data som gjør det mulig å måle resultatene av satsingen

I en rapport fra 2013 hvor OECD kartlegger gode eksempler for grønne offentlige innkjøp poengteres det at til tross for økt bruk av grønne offentlige innkjøp, er det fortsatt flere barrierer å komme over. En viktig barriere er oppfatningen om at grønne offentlige innkjøp er dyrere. Mer enn tre fjerdedeler av OECD-landene (79%) ser på muligheten for høyere priser som følge av strengere miljøkriterier som en viktig barriere for å iverksette grønne offentlige innkjøp. Dette kan forklares med en mangel på informasjon om de økonomiske fordelene ved miljøvennlige innkjøp. Bare et mindretall av OECD-landene (16%) vurderer livssyklus-kostnader på en systematisk måte. Andre barrierer som pekes på er mangelen på måling- og evalueringsverktøy (45%), fravær av insentiver for å stille miljøkriterier i anskaffelsesprosesser (42%), samt mangel på tilfredsstillende leverandører (36%).

Innhenting av erfaringer fra tidligere satsinger på grønne offentlige innkjøp

VF har gjennomført intervjuer med Eva Britt Isager, nåværende klimasjef i Bergen kommune, direktør av GRIP senter mellom 1997-2007, og Martin Standley som startet opp og var direktør for GRIP senter i oppstarten, samt de siste seks måneder før avslutningen i 2008, Standley arbeider nå i Difi med mål og resultatstyring. I tillegg har det vært forsøkt å kontakte miljøkoordinator i Difi, Ingrid Kolderup, samt flere aktører i KS uten resultat.

Nøkkelpersonene i GRIP senter har gjennom intervju med Vestlandsforskning pekt på ulike barrierer og drivere for det å stille miljøkrav i offentlige anskaffelser basert på egen erfaring fra arbeid med grønne offentlige innkjøp. En faktor som raskt nevnes er kostnader i form av penger, og det poengteres at det er dyrt å være først ute. Stram økonomi blir beskrevet som en barriere med et eksempel om hvem som skal bekoste infrastruktur om man ønsker å gå over til nye former for teknologi som hydrogenkjøretøy. Det pekes også på at det ikke alltid er samsvar mellom virkemiddelapparatet og ønsket om å tilby ny teknologi. Kostander i form av tid pekes også på som en fremtredende barriere. En anskaffelsesprosess oppfattes som en komplisert prosess der innkjøper har liten tid og høyt arbeidspress på å utforme en korrekt og forutsigbar konkurranse, så om man ikke hele tiden har fokus på å stille miljøkrav vil disse lett kunne falle bort. Om man ser på barrierer og drivere som motsatt avhengige begrepspar vil økonomiske insentiver og støtteordninger tilpasset offentlige anskaffelser i teorien kunne bidra til å fremme grønne offentlige innkjøp. Barrierene "manglende rom i budsjett" eller "manglende ressurser" kan ses på som en triviell barriere, fordi man i teorien skal kunne betale seg ut av problemet. I teorien vil en øke i budsjett og ressurser, for eksempel i form av en økonomisk støtteordning eller økt bemanning i innkjøpsavdelingen kunne fungere som en direkte driver for å få til grønne offentlige innkjøp. Barrierer tilknyttet "manglende ressurser" kan imidlertid ha ulike bakenforliggende forklaringer, og gjennom å løse en barriere kan man raskt møte på en ny barriere som "manglende politisk vilje" eller "lav risikovillighet". Hvordan man skal koble barrierer og drivere sammen på en fornuftig og operasjonell måte, samt koble sammen hvordan de ulike barrierene påvirker hverandre er utfordrende i eksisterende modeller.

En faktor som også nevnes av informantene er politisk fokus og vilje til å satse på grønne offentlige innkjøp i form av satsing på initiativ og institusjoner som bidrar med kunnskap og bistand rundt de offentlige innkjøpene. Historien om GRIP senter fra 1995-2008, samt overgangen til Difi i 2008 og Difis videre satsing på miljø, kan i seg selv være med på å belyse utviklingen av politisk fokus på grønne offentlige innkjøp, fra en satsing i oppstarten av GRIP senter til manglende midler og konkurs i avslutningen av stiftelsen. Det ble også nevnt i et intervju at miljø-satsingen i Difi er blitt nedprioritert budsjettmessig de siste årene på ordre fra regjeringen. Det ble poengtert i et intervju at i starten av GRIP senters arbeid trodde ikke folk flest på klimaendringer. Mange synes temaet virket sært og diffust og den største hindringen var det å få med folks hoder. Her er det viktig å peke på at oppfattelsen av barrierer og drivere beskrevet her er subjektiv, og at oppfattelsen av lav bevissthet på miljø i samfunnet kan være en barriere i seg selv. Dette vil det være viktig å adressere i et hovedprosjekt for å finne ut hva som er de virkelige barrierene og hvordan de kan løses. Den generelle innkjøpskompetansen på 1990-tallet var også lav og det var utfordrende å finne ut hvordan man skulle formulere krav og kriterier på en enkel måte. Generelt ble miljøkrav i offentlige anskaffelser oppfattet som vanskelig. Det poengteres i intervjuene at klima og miljøbevisstheten i samfunnet generelt har endret seg enormt de siste 25 årene. Den generelle innkjøpskompetansen har også bedret seg. Likevel ser man fremdeles utfordringer på miljøsidan av offentlige innkjøp. Dette går på hvilken informasjon skal innkjøper be om, om informasjonen er etterrettelig, hvordan innkjøper skal balansere og vekte miljø opp mot pris på en lovlig måte og på en måte som ikke skaper støy i anskaffelsesprosessen.

Manglende bevissthet og kunnskap og medfølgende usikkerhet hos innkjøper kan også påvirke innkjøpers risikovillighet. Det pekes på at en driver for grønne offentlige innkjøp kan være utvikling av miljøsertifiseringer som bidrar til raskere vurdering av tilbudene, og at det er lettere å vite at man gjør et bra valg når noen allerede har vurdert det for deg. På driversiden av kunnskaps- og holdningsfaktoren kan man trekke frem etableringen av initiativ som GRIP senter som var opprettet for å gi støtte og veiledning rundt grønne offentlige innkjøp. Tilgang på gode og enkle verktøy som kan måle effekten av investeringer pekes på som en viktig driver for grønne offentlige innkjøp. Det pekes også på at verktøyene GRIP senter lagde kanskje var for detaljerte og vanskelige,

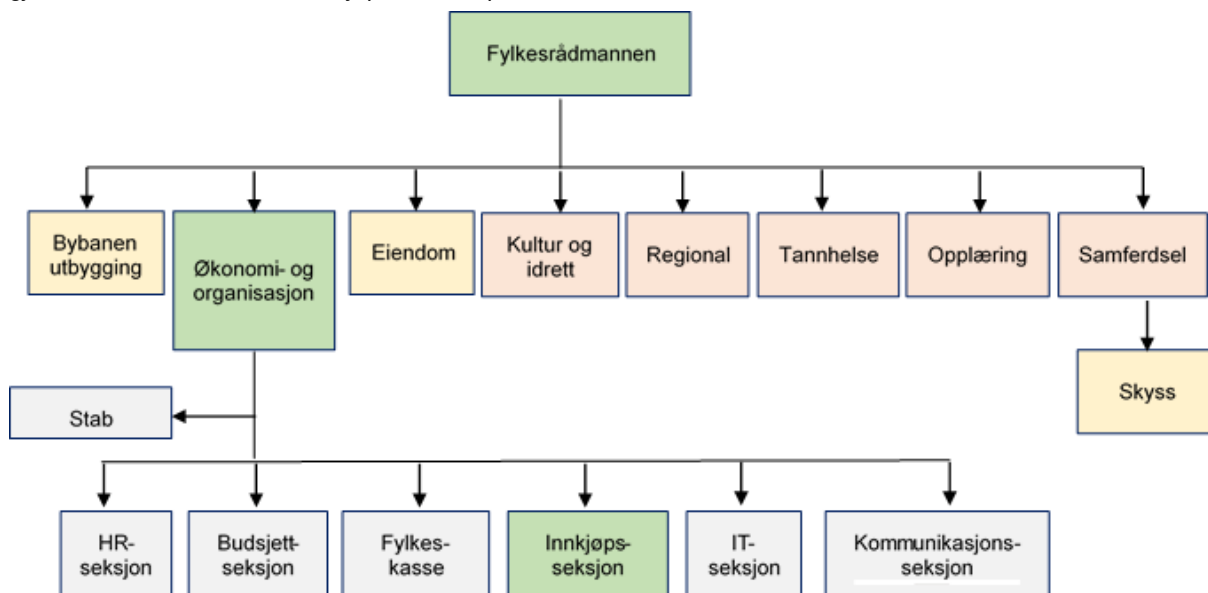
og at verktøyene i dag må være korte og enkle løsninger som kan implementeres, evalueres og følges opp på en grei måte. En overliggende faktor som også dras frem er innkjøpers handlingsrom i regelverket. Det vises til at regelverket for offentlige anskaffelser var strammere før, og at næringslivet var friere til å sette krav og til å være mer presise i innkjøpssituasjonen. I næringslivet var det også mer interesse og kunnskap, og de største bedriftene hadde mer kunnskap og var flinkere til å kjøpe inn. I det offentlige var regelverket komplisert med mange hensyn å ta, og man hadde vanskeligheter med å legge ut ting på Doffin osv. Barrierer som at man før ikke kunne etterspørre miljøsertifisering ser ut til å være i endring.

Hordaland fylkeskommune sitt arbeid med grønne offentlige innkjøp

VF har gjennomført tre intervjuer med Skyss, Bybanen Utbygging og Innkjøpsseksjonen i HFK, og har gjennomgått utvalgte bakgrunns- og konkurransedokumenter for å få et innblikk i hvordan Hordaland fylkeskommune (HFK) i dag arbeider med «grønne offentlige innkjøp». Vi har sett på arbeidet generelt, og gjort noen dypdykk i Hordaland Fylkeskommunes innkjøpsseksjon, Skyss og Bybanen Utbygging. Utvalg av disse er gjort i samråd med prosjektledelsen ved fylkeskommunen.

Organisering av innkjøpsarbeidet

Hordaland fylkeskommune (HFK) har rundt 4 500 ansatte og et årlig driftsbudsjett på 7 319 millioner kroner (2015). Investeringsbudsjettet er i 2015 på 3 988 millioner kroner, slik at totalbudsjettet kommer på 11 307 millioner kroner. Rundt 41 prosent av budsjettet ble brukt til videregående opplæring²³. Innkjøp er en stor del av HFKs samlede budsjett og er organisert etter lov om offentlig anskaffelser. Loven gjelder krav om likebehandling, etterprøvbare, objektive og ikke-diskriminerende kriterium. Plikt til å følge loven om offentlige anskaffelser betyr også at HFK har plikt til å føre innkjøpsprotokoll og at lederansvaret for innkjøp ikke kan delegeres. Det er krav til å sette innkjøpsarbeidet i en strategisk sammenheng. I tillegg har HFK har plikt til å gjøre anskaffelsen i Doffin når kjøp har verdi på over NOK 500 000.



Figur 7: Organisasjonsstruktur Hordaland fylkeskommune.

Fylkesrådmannen har øverste ansvar i fylkeskommunen og for avdelinger som ligger under (fig. 3). Fylkeskommunen er organisert i ni avdelinger: Bybanen Utbygging, Økonomi og Organisasjon, Eiendom, Kultur og Idrett, Regional, Tannhelse, Opplæring og Samferdsel. Innkjøp i fylkeskommunen er i stor grad desentralisert.

I alle avdelingene i HFK er det en innkjøpskoordinator som har ansvar for å melde om innkjøpsbehov i sin avdeling, og som støtter avdelingen ved mindre innkjøp. Innkjøpskoordinator er en stilling som finnes på skoler, tannklinikker og i lokale driftsenheter. Vanligvis er innkjøpskoordinator en person som har kjennskap til gjennomføring av enkle anskaffelser og hvordan man bruker et internt system for innkjøp. De har plikt til å melde inn innkjøp over 500 000 kroner (samt utvalgte innkjøp under 500 000 kroner) til innkjøpsseksjonen. Det gjelder alle avdelinger nevnt over, med unntak av kjøp av bygg- og anlegg og kollektivtjenester (Bybane Utbygging, Eiendom og Skyss) som har egne avdelinger for innkjøp. Bybanen Utbygging har en enhet som heter «Anskaffelser og Totalentrepriser» og de har tett samarbeid med en enhet «Jus og Kontrakt» i Bybanen Utbygging. Skyss administrerer innkjøp i sin juridiske avdeling. Eiendomsavdelingen har innkjøpsansvarlige som gjennomfører mindre kjøp som tjenestekjøp, mens det er prosjektansvarlige sammen med et team som gjennomfører større innkjøp (som skoler). Innkjøpsansvarlig ved Eiendomsavdelingen deltar med standarddokumenter (konkurransegrunnlag, standard kontraktsvilkår osv.), mens prosjektteam – ofte med innleid konsulenthjelp – styrer innholdet i tjenesten og spesielle vilkår for den konkrete anskaffelse. Innkjøpsseksjonen i HFK har egen innkjøpsfaglig kompetanse som har egne system og rutiner, og bidrar ved gjennomføring av innkjøp ved andre avdelinger i fylkeskommunen. De hjelper også Skyss, Bybanen Utbygging og Eiendomsavdelingen ved behov.

²³ <http://www.hordaland.no/nn-NO/om-oss/om-fylkeskommunen> 31.12.16

Innkjøpspolitikk og innkjøpsrutiner

Hordaland Fylkeskommune har utarbeidet målsettinger, strategi og planer for innkjøp. HFK har også utarbeidet innkjøpsrutiner, elektronisk tilgjengelige retningslinjer på Innkjøpsporten, og en innkjøpshåndbok. Innkjøpsrutinene er spesifisert for forskjellige typer innkjøp med verdi lavere enn 10.000 kroner, under 100.000 kroner, mellom 100.000 og 500.000 kroner og over 500.000 kroner. I intern innkjøpshandbok står følgende:

«HFK er tydeleg internt på dei grunnleggjande prinsippa uavhengig av innkjøpsverdi og i kommunikasjon med alle potensielle leverandørar. Dei grunnleggjande prinsippa presentert i Lov og forskrift gjeld heile innkjøpsprosessen. Prinsippa inkluderer: "konkurranse, forretningsskikk, forholdsmessighet, likebehandling, forutberegnelighet, gjennomskiktighet og etterprøving". HFK stiller krav til miljømessige omsyn, universell utforming og levesykluslusknader i sine innkjøp».

Alle protokollpliktige kjøp (for tiden over kr 100 000) skal ha anskaffelsesprotokoll og signert kontrakt og tilbud arkivert. Kopi skal sendes elektronisk til Innkjøpsseksjonen for registrering og arkivering. Ifølge innkjøpshåndboka skal alle typer innkjøp være begrunnet og dokumentert ved bruk av IT-verktøyet FINS. Ved innkjøp over 10.000 kroner skal det om mulig hentes inn tilbud fra minimum tre leverandører. Kjøp over 500.000 kroners verdi må meldes inn til Innkjøpsseksjonen før innkjøpsprosessen blir satt i gang. Innkjøpsseksjonens rolle er å hjelpe andre organisasjonsheter ved anskaffelser med verdi på over 500.000 kroner. Unntaket er kjøp av bygg, anlegg og kollektivtjenester (Eiendomsavdelingen, Skyss, Bybanen Utbygging). Det finnes ikke faste rutiner for en samarbeidsplattform mellom ulike innkjøpsseksjoner i HFK. En informant nevnte at det finnes et fylkeskommunalt Innkjøpsforum, men at deltagelsen er frivillig. I retningslinjene til fylkeskommunen står det at samarbeid mellom tunge innkjøpsmiljø i fylkeskommunen skal styrkes. Dette gjelder særlig samarbeid mellom Eiendomsseksjonen, Innkjøpsseksjonen og Skyss. Dette ble også påpekt av en informant. Innkjøpshandboka sier:

"Innkjøpsseksjonen har ansvar for at HFK til ei kvar tid har tenlege rammeavtalar og vidareutviklar dei i takt med behov og krav. Innkjøpsseksjonen har også fått i oppdrag å gje råd og rettleiing etter behov. HFK ved Innkjøpsseksjonen utviklar faglege forum for innkjøpskoordinatorar og oppretta brukargrupper etter behov."

Innkjøpspolitikk med miljøpris

Hordalands miljøkrav i fergebud ble kåret til «Årets lokale klimatiltak» under Zerokonferansen i 2016. Det er KS og miljøstiftelsen ZERO som hvert år arrangerer klimakonkurranse for kommunesektoren. Under er gjengitt pressemeldingen fra Hordaland fylkeskommune i forbindelse med prisutdelingen.

Miljøkrav i ferjeamboda i Hordaland

CO₂-kutt på 87 % for sju ferjesamband

Hordaland fylkeskommune har satt krav om minst 55 % reduksjon av klimagassutsleppa i neste kontraktperiode for sine 16 ferjesamband. Tildelinga for dei fyrste sju av sambanda vart offentleggjort i oktober 2016 og syner reduksjon på heile 87 % av utsleppa.

Klimagassutsleppa frå dagens fylkesferjer er på 62 000 tonn CO₂-ekvivalentar. Avhengig av dei vidare tildelingane vil den samla utsleppsreduksjonen svare til kutt mellom 35 000 og 55 000 tonn CO₂-ekvivalentar.

Bakgrunnen for tiltaket er at dagens ferjekontraktar i Hordaland går ut i perioden 2018 – 2020. Fylkesutvalet i Hordaland vedtok ein ambisjon om utsleppsreduksjonar som skal samsvare med 2-gradersmålet. Ambisjonen betyr reduksjonar i utslepp i storleik 60 – 90 % av dagens nivå. Det er i tråd med visjonen i gjeldande fylkeskommunale klimaplan, «Hordaland på veg mot lågutsleppssamfunnet».

I høve til konkurranseutsetting av dei nye kontraktane er dei 17 ferjesambanda i Hordaland inndelt i 5 ulike rutepakkar. I staden for å stille krav til konkrete miljøløysingar er det utelukkande stilt krav til miljøeffektar for kvar einskilde rutepakke. På bakgrunn av overnemnde vedtak i fylkesutvalet er det stilt som krav at CO₂-utsleppa skal reduserast med minst 55 % og at energibruken skal reduserast med minst 25 %. I tillegg er det nytta ein evalueringsmodell med følgjande vekting:

- Pris: 70 %
- Energieffektivitet: 15 %
- Miljøeffektivitet (CO₂-ekvivalentar): 15 %

Konkurransen for rutepakke 1 er allereie gjennomført og kontrakt vart tildelt Fjord1. Resultat av denne konkurransen er vesentleg elektrifisering. CO₂-utsleppa for desse sambanda vert redusert med 87 % i høve til dagens utsleppsnivå og energibruken vert redusert med 60 %. Konkurranse for dei andre sambanda er pågåande med same krav og tildelingskriterier som for rutepakke 1.

Barrierer og drivere for grønne offentlige innkjøp i HFK i dag

Fra intervju med informanter i HFK er inntrykket at målsettinger for grønne offentlige innkjøp blir forstått og gjennomført på ulike måter hos ulike aktører og avdelinger i fylkeskommunen. Krav til miljømessige hensyn, universell utforming og levesyklus kostnader blir tatt i betraktning i evalueringen av anbud i varierende grad. En av informantene mener at de stiller strenge miljøkrav til sine leverandører, og her kan det være viktig å grave mer i folks subjektive vurderinger kombinert med strukturelle hindringer, og vurdere og definere hva som virkelig er strenge miljøkrav, hvordan rammeverket rundt innkjøpet påvirker kravene som stilles, og om kravene virkelig påvirker utslipp i så stor grad som er nødvendig for å nå satte utslippsmål. I Skyss vektet utslipp 15% og energibruk 15% av total anbudsevaluering og dette blir beskrevet som så strenge miljøkrav som mulig, men selv dette bør kunne utfordres. En annen informant peker på at det nok finnes uutnyttet potensiale i å stille gode miljøkrav i sin avdeling.

Flere av informantene mener også det er enklere å stille strenge miljøkrav om det er sterk politisk vilje til å prioritere miljø i anskaffelser, og at man har behov for støtte fra konkrete politiske vedtak for gjennomføring av dette. Bruk av strengere miljøkrav kommer likevel ikke alltid fra politisk ledelse, men også fra de som jobber med innkjøp i systemet i fylkeskommunen. Innkjøpsmålsettinger kan i noen tilfeller virke som de er relativt avhengige av bevissthet og kompetanse hos den enkelte innkjøpsmedarbeider og rådgiver. Dette kan være både en barriere, men også gi muligheter. I noen tilfeller kan man også se at miljøbevissthet hos leverandør også kan spille inn på innkjøpsprosessen. Prosessene viser noen av de ulike aktørene som driver grønne offentlige innkjøp i ulike retninger, men det er ut fra dette ikke mulig å identifisere tilfredsstillende hvilken makt og muligheter de ulike aktørene i systemet har. Et eksempel fra Skyss der dialog med både marked og politikere i utarbeidningen av ferjeandbud, der en tydelig og tidlig lagt strategi for hvordan de satte utslippsmål skulle nås, samt tilsynelatende tung innkjøpskompetanse innad i avdelingen viser også at flere drivere og aktører må fungere sammen for å få gode resultat. Som beskrevet i intervjuene fra eldre initiativer for grønne offentlige innkjøp utpeker også aktørene i HFK kostnader i form av penger, tid og ressurser som en av de fremste faktorene som påvirker grønne offentlige innkjøp i kommunen. Det at innkjøper f.eks. har stabil og enkel tilgang til økonomiske støtteordninger ses på som viktig for i det hele tatt å ha muligheten til å prioritere i miljø i en hverdag der driftssikkerhet og pris er førsteprioritet for å opprettholde et godt offentlig tjenestetilbud. Nok tid og ressurser pekes på som en løsning i en presset hverdag der innkjøper må prioritere å sikre korrekte og rettferdige konkurransegrunnlag som ikke vil bli klaget på av leverandører i et tøft marked.

Kunnskap er en faktor som er dratt frem i alle studier og erfaringer med grønne offentlige innkjøp fra 1990-tallet til i dag. Et viktig poeng som kommer fram i et intervju med HFK er behovet for mer *tverrfaglig* kunnskap og samarbeid, det vises til at «miljøfolkene» må forstå innkjøp, og at innkjøperne må forstå miljø samtidig som at fagkunnskapen om produktene må være på plass. utfordringer rundt at innkjøpere er usikre på hvilke produkter som er mest miljøvennlige og fremdeles mangler brukervennlige og sikre verktøy for å evaluere hvilke produkter som er best, ser fortsatt ut til å være en betydelig barriere for grønne offentlige innkjøp. Det pekes på behov for rådgiving, verktøy og veiledere om nytt regelverk på norsk, enkle evalueringsverktøy, miljøsertifiseringsordninger, bevisste leverandører og bevisste politikere. Det bør imidlertid undersøkes videre om verktøyene virkelig mangler, eller om man bare ikke greier å ta i bruk det som finnes av kunnskap og verktøy – hva som eventuelt er den virkelige barrieren. I tabell 7 er barrierer og drivere for grønne offentlige innkjøp, som er identifisert i intervjuene med HFK og i intervjuene med aktører i tidligere initiativer for grønne offentlige innkjøp, listet opp som motsatte begrepspar. Her vil det være viktig å reflektere rundt hvordan barrierene og driverne henger sammen, eventuelle styrkeforhold mellom driver og barriere som motsatt begrepspar, og hvordan de sammen eller alene fremmer eller hindrer grønne offentlige innkjøp.

Tabell 7: Barrierer og drivere for grønne offentlige innkjøp i Hordaland fylkeskommune

Faktor	Barrierer	Drivere
Kostnader – Penger, tid, ressurser	Innkjøper mangler rom i budsjett Innkjøper har lite tid, få ressurser og høyt arbeidspress	Innkjøper bruker økonomiske støtteordninger Innkjøper har god nok tid og nok ressurser til å gjennomføre korrekte prosesser
Fokus og vilje fra (politisk) ledelse	Manglende fokus, etterspørsel og vilje fra (politisk) ledelse	Tilstrekkelig fokus, etterspørsel og vilje fra (politisk) ledelse

Holdninger	Manglende tro på klimaendringer i samfunnet Innkjøper og ledelse har en oppfatning om at pris skal vektes tyngst Innkjøper og ledelse har en oppfatning om at miljøløsninger koster mer Oppfatning i organisasjonen om at for strenge miljøkrav vil stoppe viktige prosjekt	Økt bevissthet om klimaendringer i samfunnet Innkjøper og ledelse har en oppfatning om at miljø skal vektes tyngst Innkjøper og ledelse har en oppfatning om at miljøløsninger sparer penger Oppfatning i organisasjonen om at strenge miljøkrav vil fremme viktige prosjekt
Kunnskap	Manglende tverrfaglig kunnskap hos innkjøper Generelt lav kompetanse på innkjøp i organisasjonen og hos innkjøper Generelt lav miljøkompetanse i organisasjonen og hos innkjøper Manglende rådgiving for innkjøper	Tilstrekkelig tverrfaglig kunnskap hos innkjøper Generelt høy kompetanse på innkjøp i organisasjonen og hos innkjøper Generelt høy miljøkompetanse i organisasjonen og hos innkjøper Tilstrekkelig rådgiving for innkjøper, tilgjengelige rådgivende organ og institusjoner
Risikovillighet	Frykt hos innkjøper Usikkerhet hos innkjøper Manglende tillit til leverandør Manglende oppfølging fra bestiller	Trygghet/Forutsigbarhet for innkjøper: Standardisering/sertifisering Dialog mellom innkjøper og leverandør, dialog mellom det offentlige, næringsliv og forskning Tillit til leverandør Tett oppfølging fra bestiller
Verktøy	Manglende verktøy for evaluering og måling av tilbud For kompliserte verktøy	Gode, enkle og etablerte verktøy/rutiner for evaluering og måling av tilbud Tilgjengelige enkle verktøy
Krav som stilles	Vage og lite konkrete miljøkrav i anbudet som er vanskelige å evaluere eller måle For strenge eller ikke tilpassede miljøkrav Manglende miljøkrav fra «oven»	Konkrete krav (i kravspesifikasjon?) i anbudet som er enkle å evaluere og måle Ambisiøse men gjennomførbare miljøkrav Strengere miljøkrav fra «oven»
Mål	Ulike mål hos bestiller og leverandør Ulik oppfattelse av hva som er strenge miljøkrav Leverandøren motsetter seg miljøløsninger	Samkjørte mål hos bestiller og leverandør Lik oppfattelse av hva som er strenge miljøkrav Leverandøren pusher for miljøløsninger
Rammeverk	Konkurransesituasjonen i seg selv Streng EØS-lovgiving som gir lite rom for alternative anskaffelser, f.eks. ikke lov å etterspørre miljøsertifisering (før?) eller lokale leverandører Innkjøper bruker ikke handlingsrommet som finnes	Alternativ organisasjonsform Endring i lovverk for handlingsrom til å stille strengere miljøkrav i anbud, kunnskap om å bruke handlingsrommet i regelverket Innkjøper utnytter handlingsrommet som finnes
Strategi	Innkjøper mangler overordna strategi	Innkjøper la tidlig tydelig strategi
Språk / tilgang	Informasjon og verktøy er ikke lett tilgjengelig på norsk	Informasjon og verktøy er lett tilgjengelig på norsk

Skisse til et hovedprosjekt om grønne offentlige innkjøp

Valg av case i et hovedprosjekt

I forprosjektet er det gjort en overordnet analyse av Hordaland fylkeskommunes (HFK) satsing på grønne offentlige innkjøp, og man har identifisert ulike drivere og barrierer for grønne offentlige innkjøp i Innkjøpsavdelingen i fylkeskommunen, Skyss og Bybanen Utbygging. Et hovedprosjekt om grønne offentlige innkjøp i HFK vil ha som overordnet mål å bidra med kunnskap til å ytterligere fremme grønne offentlige innkjøp i fylkeskommunen. Hovedprosjektsøknaden vil avgrenses til grønne offentlige innkjøp i Hordaland fylkeskommune, der fylkeskommunene Sogn og Fjordane og Rogaland kan inviteres med i en referansegruppe for å sikre erfaringsdeling og læring. Hovedsøker i hovedprosjektet vil være Klimaseksjonen i samarbeid med Innkjøpsavdelingen i Hordaland fylkeskommune. Mulige case i et hovedprosjekt vil trolig bli:

- Matinnkjøp i fylkeskommunale kantiner og/eller Videregående skoler
- Fylkesveiutbygging

Hovedprosjektet vil bli lagt opp som kombinasjon av et utviklingsprosjekt og et implementeringsprosjekt; altså at prosjektet dels dreie seg om å utvikle nye verktøy/metoder/arbeidsformer for å stimulere til grønne offentlige innkjøp; dels vil det dreie seg om å studere vilkår for å ta i bruk eksisterende verktøy/metoder/arbeidsformer.

Forskningselementer i prosjektet

- Miljøeffekter av grønne innkjøp – utvikle metode/verktøy for måling/vurdering av miljøeffekt ved kjøp av ulike produkt
- Analyse - hvordan drivere og barrierer i samspill faktisk påvirker muligheten for å gjøre det fylkeskommunale innkjøpet «mer grønt»

Utviklingselementer i prosjektet

- Dialogkonferanse/innkjøpskonferanse/leverandørsamling med fokus på miljøkrav mellom HFK og aktuelle leverandører for å legge grunnlag for tettere dialog mellom relevante aktører i anskaffelsesprosessen
- Erfaringsdeling og læring – spre de gode eksemplene til etterfølgelse

Forprosjektet var begrenset til offentlig grønne «innkjøp», men på bakgrunn av casene som velges må man se på om man også skal utvide til grønn offentlig «drift» og «organisering». Hovedprosjektet kan ha en mer praktisk/konkret og helhetlig tilnærming til en barriere- og driverstudie og fokusere på to forskjellige dybdecaser. Velges caset om matinnkjøp i fylkeskommunale kantiner kan det være hensiktsmessig å begrense studien til «innkjøp» i dette første caset, og velger man å se på fylkesveiutbygging kan det være hensiktsmessig å utvide undersøkelsene til grønn offentlig «drift» og «organisering» i dette andre caset. Mens forprosjektet fokuserte mer ensidig på å identifisere ulike barrierer og drivere for grønne innkjøp i selve fylkeskommunen, bør hovedprosjektet ha en mer helhetlig tilnærming for å se på sammenhengene mellom ulike drivere og barrierer, f.eks. gjennom å se på perspektivene til flere av aktørene i innkjøpsprosessen, samt samspillet mellom disse. Å utforske hvordan de ulike aktørene samhandler i innkjøpsprosessene vil kunne belyse hvordan barrierer og drivere påvirker graden av grønne offentlige innkjøp. Potensialet for «grønnere» offentlige innkjøp i de utvalgte casene kan undersøkes gjennom dybdeintervjuer med aktører fra fylkeskommunen (administrativt og politisk), aktuelle leverandører (lokale og andre – hva er lokalt?), juridiske aktører og evt. brukere av de aktuelle tjenestene. I tillegg kan de arrangeres en eller flere samlinger av de ulike aktørene.

Miljøeffekter av grønne offentlige innkjøp

Den innledende analysen i forprosjektet har demonstrert hvordan man i prinsippet kan dokumentere miljøeffekter av at et innkjøp blir mer «grønt».

En viktig faktor for å fremme grønne offentlige innkjøp i fylkeskommunen innenfor dagens rammer er utfordringer rundt å måle og vurdere hvilke produkter som er de mest miljøvennlige. Der er behov for enkle og brukervennlige metoder og verktøy for å vurdere miljøeffekten ved kjøp av ulike produkt, evt. opplæring i bruk av eksisterende metoder og verktøy. I hovedprosjektet kan det derfor utvikles bedre metoder for hvordan miljøeffekt av grønne offentlige innkjøp knyttet til ulike produkter kan måles. Dette kan gjøres på grunnlag av utregningene av klimafotavtrykk som er gjort av Asplan Viak i forprosjektet. I hovedprosjektet kan man forsøke å utvikle et enkelt skjema basert verktøy for å sammenligne forskjellige produkter og tjenester for å vurdere hva som er den beste anskaffelsen ut fra miljøhensyn. Et slikt verktøy bør også kunne bidra til å dokumentere referansepunkter som kan være sammenligningsgrunnlag i planleggingen av nye anskaffelser. Et mål med å utvikle et slikt verktøy vil være at fylkeskommunen får et bedre kunnskapsgrunnlag for å utformes og evaluere miljøkrav i offentlige anskaffelser i praksis. Et annet mål vil være å gi råd om hvordan HFK kan forbedre dokumenteringen av anskaffelsene som gjøres, for så å kunne bruke dette i vurderingen av miljøeffekt av framtidige innkjøp. En datainnsamling for dette formålet vil kunne gjøres på bakgrunn av fullstendige leverandørlistene, og produktlistene fra

leverandørene. Slike lister kan det være utfordrende å få tak i, det må derfor gjøres nøye rede for hvordan man danner datagrunnlaget for en slik analyse.

Indirekte effekter av å gjøre fylkeskommunalt innkjøp mer «grønt» - lokal næringseffekt av grønne offentlige innkjøp?

Forprosjektet har hatt en ambisjon om å inkludere en antatt ekstern effekt utenfor fylkeskommunen av at det kommunale innkjøpet blir mer «grønt». En viktig driver for grønne offentlige innkjøp som ble pekt på i forprosjektet er dialog mellom innkjøper og leverandør, og dialog mellom det offentlige, næringsliv og forskning. I samband med et hovedprosjekt ønsker HFK å organisere en dialogkonferanse/innkjøpskonferanse/leverandørsamling med fokus på miljøkrav mellom HFK og aktuelle leverandører. Samlingen skal legge grunnlag for tettere dialog mellom relevante aktører i anskaffelsesprosessen. Et mål for en slik samling vil være at leverandørene og fylkeskommunen gjensidig utfordrer hverandre på hvordan man kan bidra til at offentlige innkjøp blir «grønnere». Et annet mål vil være å utforske hvordan miljøkrav påvirker leverandørene, kanskje spesielt aktører i det lokale næringslivet, og hvordan man sammen kan møte og forsere eventuelle utfordringer rundt konkrete miljøkrav som stilles av fylkeskommunen i anskaffelsesprosessen. I de to casene som velges vil man videre kunne utforske hvordan samspillet mellom (lokale) leverandører og fylkeskommunen påvirker omfanget av grønne offentlige innkjøp.

Etterlysninger av gode eksempler å følge er også en viktig del av kunnskapsfaktoren for å få til grønne offentlige innkjøp. En viktig del av et hovedprosjekt vil være å formidle erfaringene og resultatene man finner til andre fylkeskommuner og innkjøpsmiljøer.

Viktigheten av å analyse av barrierer og drivere

Det er to konklusjoner som framstår som særlig tydelige ut fra vår gjennomgang av tidligere forskning og våre egne undersøkelser i forprosjektet om drivere og barrierer for grønne offentlige innkjøp. Den *første* hovedkonklusjonen er: Om man ønsker å gjøre det fylkeskommunale innkjøpet «mer grønt» er det er avgjørende å forstå hvordan drivere og barrierer påvirker muligheten for å få til dette. Tidligere forskning på drivere og barrierer for grønne offentlige innkjøp framstår som metodisk noe forenklet, som igjen gjør at man har kommet fram til noe enkle konklusjoner, som igjen gjør at resultatene fra denne forskningen synes bare i avgrenset grad å ha kunnet bidra til at innkjøpet blir mer «grønt». Den *andre* hovedkonklusjonen er derfor: Det er behov for å utvikle en bedre metode for å analysere hvordan drivere og barrierer faktisk påvirker muligheten for å gjøre det fylkeskommunale innkjøpet «mer grønt». Ut fra en gjennomgang av tidligere forskning, samt egne undersøkelser i forprosjektet mener vi at en bedre metode for å analysere hvordan drivere og barrierer faktisk påvirker muligheten for å gjøre det fylkeskommunale innkjøpet «mer grønt» bør fange opp følgende forhold:

Systematisk kobling av drivere og barrierer

Det fins en mye litteratur om metoder for å analysere barrierer og drivere, men litteraturen er i all hovedsak todelt - og det fins i langt mindre grad en litteratur som angir en analysemetode som eksplisitt kobler disse to perspektivene (Walker mfl, 2008). Koblingen har ofte vært implisitt, i den forstand at hvis studerte barrierer framstår som «svake» så kan det forstås som at den implisitte motsatsen i form av drivere har vært tilsvarende «sterk»; og visa versa. Om man ser på barrierer og drivere som motsatte begreper bør man kunne utvikle en samlet modell for systematisk å analysere begge fenomenene sett under ett, der verdien for de enkelte faktorene som inngår i modellen angir om den er en barriere eller en driver, f. eks. kan «kunnskap» være en faktor, og «mangel på kunnskap» er da barrieren mens «tilstrekkelig tilgang på kunnskap» er driveren. Under har vi skissert en mulig tilnærming til å etablere en slik metode.

Skille mellom reformative og transformative forhold

En viktig side ved det å analysere barrierer og drivere er å forstå den innbyrdes avhengigheten mellom mål, midler og barrierer. Normalt vil det være slik at dess mer ambisiøse mål, dess lavere er tersklene for å møte barrierer. Valg av mer ambisiøse mål kan også medføre kvalitative skifter i barrierer; f. eks. kan et lite ambisiøst mål utløse barrierer av mer «myk» karakter (f. eks. mangel på informasjon) mens et mer ambisiøst mål kan utløse barrierer av mer «hard» karakter (ikke minst målkonflikter). Det kan derfor være hensiktsmessig å skille mellom mål som har til hensikt å overskride tunge systembevarende fenomener (*transformative* tiltak) og de som er vesentlig mer beskjedne i sine mål (*reformative* tiltak), og være åpen for at disse kan utløse svært ulike typer barrierer. Et eksempel på dette skillet med relevans til vår analyse kan være på området «kantinedrift». Et reformativt ambisjonsnivå kunne være å oppnå en nærmere angitt andel (eks 15%) av produkter skal være Debio-godkjente, mens et mer transformativt ambisjonsnivå kunne være at kantinedriften skal legges om til bare å være vegetarisk, som i tillegg utelukkende skulle være økologisk og/eller lokalt produsert. Det framstår som rimelig at disse to ytterpunktene vil involvere ulike typer og ulike grader av både barrierer og drivere. I den gryende debatten om «Det grønne skiftet» og «klimaomstilling» vil slike skiller være særlig viktig å ha med seg.

Legge til grunn ideen om koblede barrierer og drivere

Det vil være viktig å se på hvordan barrierene og driverne henger sammen, styrkeforholdet mellom dem når de settes opp som motsatte begrepspar, og hvordan de sammen eller alene fremmer eller hindrer grønne offentlige innkjøp. Et hovedprosjekt kan undersøke om økonomiske insentiver og støtteordninger virkelig fremmer grønne offentlige innkjøp innen dagens rammeverk, eller om man f. eks. bør gå utover det eksisterende rammeverket for

offentlige innkjøp. Man kan også utforske de institusjonelle og strukturelle årsakene til at kostnader i form av penger og tid er barrierer for grønne offentlige innkjøp i kommuner og fylkeskommuner, for eksempel gjennom å bruke teori om koblede barrierer. Man må se på hvordan barrierer i form av kostnader kan være koblet til organisasjonsmodellen og rammene for innkjøpet, og utforske hvordan man eventuelt kan løse disse. Krav rundt budsjett, innsparing og inntjening kan for eksempel endres ved hjelp av alternative organisasjonsmodeller, som igjen krever politisk vilje og konkrete politiske vedtak. Slike prosesser vil ta tid. En variant av ideen om koblede barrierer og drivere er å dele opp i ulike tidsfaser; altså å studere koblinger i *tid* – ikke bare i *rom* mellom ulike kategorier av barrierer og drivere. Poenget er da å dele opp anskaffelsesprosessen i ulike faser og så studere når barrierer og drivere oppstår og om det er en logisk sammenheng mellom karakteren av disse og når de oppstår i prosessen.

Analysere institusjonelle betingelser for å fremme «grønne offentlige innkjøp»

På bakgrunn av vår kartlegging av tidligere initiativer kan vi forme en hypotese om at rådgivende organer rundt grønne offentlige innkjøp er blitt mer fragmentert; og det vil derfor være interessant å finne ut om innkjøpsavdelingene klarer å navigere i, finne og bruke eksisterende informasjon og verktøy som finnes. Dette er spesielt viktig fordi en viktig faktor som trekkes fram er kunnskap, der man ser barrierer i form av manglende kunnskap og bevissthet på klima- og miljøutfordringer, samt barrierer i form av generelt lav kompetanse på innkjøp. Holdninger og verdenssyn kan også knyttes tett til kunnskapsfaktoren. Et hovedprosjekt kan videre undersøke hvorfor miljøkrav fortsatt er oppfattet som vanskelige å stille, selv om innkjøpskompetansen og miljøbevisstheten i samfunnet er hevet. Dette kan undersøkes gjennom å finne ut om innkjøpere har og bruker tilpassede verktøy, eventuelt hva som mangler i eksisterende verktøy; og om de vet om kunnskapskildene, støtteordningene og informasjonen som allerede finnes, eller om det er andre faktorer som spiller inn.

Litteratur

Aall, C., Bjørnæs, T. (1999): Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn: dokumentasjonsrapport. Rapport 99:02. Oslo: Statens forurensningstilsyn- TA 1608.

Aall, C., Hille, J. (2010): "Consumption – a missing dimension in climate policy", in Bhaskar, R., Frank, C., Høyer, K.G., Naess, P., and Parker, J. (2010): *Interdisciplinarity and Climate Change. Transforming Knowledge and Practice for Our Global Future*, London: Routledge: 85-100

Aall, C., Lafferty, W., Bjørnæs, T. (1999): Kartlegging av hindringer i prosjekt Bærekraftige lokalsamfunn: hovedrapport. Rapport 99:01. Oslo: Statens forurensningstilsyn- TA 1607.

Hille, J., Storm, H.N., Aall, C., Sataøen, H.L. (2008): Miljøbelastningen av norsk forbruk og produksjon 1987 – 2007. En utredning for Miljøverndepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. VF-rapport 2/08. Sogndal: Vestlandsforskning.

Larsen, H.N. and E.G. Hertwich, Analyzing the carbon footprint from public services provided by counties. Submitted to: *Journal of Cleaner Production*, 2010.

Larsen, H.N. and E.G. Hertwich, Identifying important characteristics of municipal carbon footprints. *Ecological Economics*, 2010. 70(1): p. 60-66.

Larsen, H.N. and E.G. Hertwich, Implementing Carbon-Footprint-Based Calculation Tools in Municipal Greenhouse Gas Inventories. *Journal of Industrial Ecology*, 2010. 14(6): p. 965-977.

Larsen, H.N., Developing consumption-based greenhouse gas accounts - The carbon footprint of local public service provision in Norway, PhD, *Industrial Ecology Programme*. 2011, NTNU: Trondheim.

Skogli, E., og R. G. Nellemann. 2016. Rapport: Utredning om insentiver/ordninger for risikoavlastning for innovative offentlige anskaffelser. *Menon Business Economics*

Sælensminde, I., Gjerald, O-I., Aall, C., Opheim, R., Bruvoll, A. (2012): Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatiltak. Sammendragsrapport. VF-rapport 8/2012. Sogndal: Vestlandsforskning

Thompson, J. (1980): *Hur organsiationar fungerar* . Prisma, Stockholm.

Vedung, E. (1991): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund.

Walker, Helen, Lucio Di Sisto, and Darian McBain. «Drivers and barriers to environmental supply chain management practices: Lessons from the public and private sectors.» *Journal of purchasing and supply management* 14.1 (2008): 69-85.

Vedlegg:

Intervjuguide, Informanter - tidligere initiativ for grønne offentlige innkjøp

Intervju med informant fra GRIP

Telefonintervju 04.08.16

1) Bakgrunnsinfo

- a. Hva var din rolle i GRIP?
- b. Hvilken myndighet hadde du i organisasjonen?
- c. Hvilken kompetanse har du (som har hjulpet deg i å gjøre ditt arbeid i GRIP)?
- d. Hva slags type innkjøp har GRIP jobbet mest med?

2) Praksis

- a. Hvem samarbeidet GRIP med?
- b. Hva slags veiledning har GRIP utarbeidet for grønn innkjøp? Hva trengte aktørene mest hjelp til? (lov/juss, økonomi, miljøsertifisering, veiledning for å skrive anbud, hvordan stille krav osv.)
- c. GRIP innkjøp fokuserer spesielt på behovsverifisering, levesyklus kostnader og ytelsesspesifisering for å oppnå både effektive anskaffelser. I din erfaring hva slags kunnskap manglet aktørene GRIP samarbeidet med (kommuner/fylkeskommuner og næringsliv)? Hva slags kunnskap visste aktørene at de manglet (hva spurte de GRIP om råd til)? Og hva slags kunnskap var aktørene ikke bevisste på at de manglet (hvilke tema måtte GRIP introdusere dem for)?
- d. Hva slags respons fikk GRIP når dere introduserte begrepet levesyklus kostnader for en aktør som ikke kjente begrepet? (var det krav til LCC på den tida?)
- e. Hvordan ble kravsspesifikasjon og tildelingskrav brukt i offentlig sektor? Var aktørene mest interessert i å stille miljøkrav som kravsspesifikasjon eller tildelingskrav i sine anbud og kontrakter? Hvilke råd gav GRIP aktørene om bruk av kravsspesifikasjon eller tildelingskrav i anbud og kontrakter?

3) Erfaring med drivere

- a. Hva fremmer i din erfaring grønne offentlige innkjøp (i norsk offentlig sektor + i privat sektor)? (lovverket, kunnskap) Hvilke mekanismer (drivere) er det som er mest bestemmende i å fremme at innkjøpet blir «grønt»?
- b. Har du noen eksempler på radikale innkjøp (f eks full omstilling til økologisk mat i en kantine)

4) Erfaring med barrierer

- a. Hva hindrer i din erfaring grønne offentlige innkjøp (i norsk offentlig sektor + i privat sektor)? Hvilke mekanismer (barrierer) er det som er mest bestemmende i å hindre at innkjøpet blir «grønt»?
- b. Spør om barriere i forhold til EØS lov (hindringer for lokale leverandører)
- c. Eco sertifisering krav – er det barriere eller drivere i grønn innkjøp? Hjulpet det med å stille bedre krav og å få mer miljøvennlig produkt?

5) Vurdering av samlet effekt

- a. Hvor «grønt» vurderer du at innkjøpet du arbeider med har blitt i praksis? Hva var endringen i omfanget av grønne offentlige innkjøp i løpet din tid i GRIP? Har offentlige anskaffelser blitt «grønnere»? (har man målt dette? f eks har forespørslene om radikale endringer økt?)
- b. Hvor mye «grønnere» tror du at innkjøpet kan bli gitt at nødvendige endringer for å styrke drivere og omgå barrierer blir gjennomført?
- c. Har du forslag til forbedringer?
- d. Stiller offentlig sektor strenge nok miljøkrav til å påvirke innovasjon og vekst i miljøvennlige produkter og tjenester i næringslivet?
- e. Hva tror du er potensiale for økt dialog mellom offentlig sektor og næringsliv?
- f. Har GRIP hatt samarbeid og/eller erfaringsutveksling med lignende organisasjoner i andre (nordiske) land rundt grønne offentlige innkjøp?

Intervju med informant fra GRIP, Difi

Skypeintervju 25.08.16

1. Bakgrunnsinformasjon

- a. Hva er din rolle og myndighet i GRIP/Difi?
- b. Hvilken utdanning/kompetanse har du?
- c. Hvordan jobber Difi med grønne offentlige innkjøp?
- d. Kan du si litt om overgangen fra GRIP til Difi? (arbeidsmetoder, fokusområder, ulike/nye begreper som ble brukt)

2. Praksis

- a. Hva slags verktøy og veiledning(er) har Difi utarbeidet for grønne offentlige innkjøp? (Hva blir mest brukt?)
- b. Hvilke aktører samarbeider Difi mest med rundt grønne offentlige innkjøp? Hva trenger aktørene mest hjelp til /hva slags kunnskap mangler de? (lov/juss, økonomi, miljøsertifisering, veiledning for skrive anbud, hvordan stille krav etc)
- c. Hva slags kunnskap vet aktørene at de mangler (hva spør de Difi om råd til)? Og hva slags kunnskap er aktørene ikke bevisste på at de manglet (hvilke tema må Difi introdusere dem for)?
- d. Kan du si noe om eventuelle endringer i hva aktørene trenger hjelp til, f eks sammenlignet med tiden i GRIP?

3. Erfaring med drivere

- a. Hva fremmer i din erfaring grønne offentlige innkjøp i norsk offentlig sektor + i privat sektor? Hvilke mekanismer (drivere) er det som er best fremmer at innkjøpet blir «grønt»?

4. Erfaring med barrierer

- a. Hva hindrer i din erfaring grønne offentlige innkjøp (i norsk offentlig sektor + i privat sektor)? Hvilke mekanismer (barrierer) er det som er mest bestemmende i å hindre at innkjøpet blir «grønt»?
- b. Lovgivning og regelverk - hindringer for lokale leverandører eller ikke?
- c. Eco sertifiseringskrav – er det barriere eller drivere i grønne offentlige innkjøp?

5. Vurdering av samlet effekt

- a. Hvordan har utviklingen i omfanget av grønne offentlige innkjøp vært i løpet din tid i GRIP og i Difi?
- b. Har offentlige anskaffelser blitt «grønnere»? (har man målt dette? f eks har forespørslene om radikale endringer økt?) Hvor «grønt» vurderer du at innkjøpet du arbeider med har blitt i praksis?
- c. Hva skal til for å fremme (utnytte evt potensiale) «grønnere» offentlige anskaffelser? Evt: Hva ligger i veien for å utnytte dette potensialet?
- d. Påvirker miljøkrav (etterspørsel) fra offentlig sektor innovasjon og vekst i miljøvennlige produkter og tjenester i næringslivet?
- e. Hvordan blir kravspesifikasjon og tildelingskrav brukt i offentlig sektor? Er aktørene mest interessert i å stille miljøkrav som kravsspesifikasjon eller tildelingskrav i sine anbud og kontrakter? Hvilke råd gir Difi aktørene om bruk av kravsspesifikasjon eller tildelingskrav i anbud og kontrakter?
- f. Har Difi samarbeid og/eller erfaringsutveksling med lignende organisasjoner i andre (nordiske) land rundt grønne offentlige innkjøp?
- g. Hva tror du er potensiale for økt dialog mellom offentlig sektor og næringsliv?

Intervjuguide, Informanter - Hordaland fylkeskommune**Intervju med informanter i Bybanen Utbygging, Skyss og Hordaland fylkeskommunes innkjøpsavdeling**

Tre intervju 1.-2.09.16

1) Bakgrunnsinformasjon

- a. Hvilken enhet representerer du?
- b. Hvilken rolle og myndighet har du i organisasjonen?
- c. Hva slags innkjøp styrer du?
- d. Er grønne offentlige innkjøp (miljøkrav) en del av intern innkjøpsopplæring? Evt. annen opplæring?

2) Praksis

- a. Er innkjøpene du styrer preget av grønne offentlige innkjøp (miljøkrav)? På hvilken måte og i hvilken grad har innkjøpet vært preget av «grønne offentlige innkjøp»? Kan du gi et eksempel?

3) Erfaring med drivere

- a. Har du eksempel på en innkjøpssituasjon der det er lett å stille miljøkrav? Hva er viktig når du stiller miljøkrav i innkjøp?

4) Erfaring med barrierer

- a. Har du eksempel på en innkjøpssituasjon der det er vanskelig å stille miljøkrav? Evt. strenge nok miljøkrav?

5) Vurdering av samlet effekt

- a. Hvordan har utviklingen i omfanget av grønne offentlige innkjøp (miljøkrav) vært i løpet din tid i organisasjonen?
- b. Hvor «grønt» vurderer du at innkjøpet du arbeider med har blitt i praksis?
- c. Hva skal til for å fremme (utnytte evt. potensiale) miljøkrav i offentlige anskaffelser? Evt.: Hva ligger i veien for å utnytte dette potensialet?