

Miljöanpassad offentlig upphandling i Södertälje kommun

- ekologisk och etisk handel med inriktning på skolmat



En studie av:
Sanna Ekedahl och Linn Järnemar

Handledare: Jonas Bylund

Södertörns högskola VT 2010
Institutionen för Livsvetenskaper
Projektarbete i miljövetenskap 7,5 hp

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
Introduktion.....	4
Bakgrund.....	4
Frågeställningar.....	5
Syfte och avgränsningar	6
Metod	7
Teori	8
Resultat.....	10
Diskussion och analys.....	13
Slutsatser	15
Referenser.....	16
Publikationer.....	16
Webbsidor och övriga källor.....	17

Sammanfattning

Denna studie handlar om miljöanpassad offentlig upphandling av skolmat i Södertälje kommun, likväl som den behandlar vilka hinder och möjligheter det finns med sådan offentlig upphandling på olika nivåer. Vi undersöker även hur Södertälje kommuns attityd är gentemot köttkonsumtionens påverkan på klimatet. Vidare tittar vi på om det har någon betydelse att Södertälje kommun är med i Sveriges Ekokommuner, Klimatkommunerna samt är en diplomerad Fairtrade city för den offentliga upphandlingen. Det visade sig att det sistnämnda var svårt att ta reda på. Kommunen arbetar visserligen aktivt med miljöanpassad offentlig upphandling, men det är svårt att säga huruvida de olika medlemskapen har någon betydelse. Genom intervjuer med kostchef Sara Jervfors och miljöstrateg Madeleine Askelöf på kommunen, framkom det att skolorna i Södertälje serverar kött fyra av fem dagar i veckan och varje dag finns ett vegetariskt alternativ att välja. För att minska köttkonsumtionen ytterligare tror de båda att man måste ha allmänheten med sig. Detta kan uppnås genom informationsspridning, men för detta tycks det inte finnas någon konkret plan. Som grund till denna studie har vi studerat olika dokument med direktiv och riktlinjer för att få insikt i hur arbetet med offentliga upphandlingar går till. Vi har främst använt oss kvalitativa metoder då detta lämpade sig bäst för studien.

Introduktion

Bakgrund

När den offentliga sektorn ingår avtal om inköp av varor och tjänster kallas detta för offentlig upphandling (Nationalencyklopedin 2010). Inom EU omfattar den offentliga upphandlingen ungefär 16 procent av den totala bruttonationalprodukten (EU-kommissionen 2005, s. 5). Miljöstyrningsrådet, som är ett bolag ägt av staten, Svenskt näringsliv och samt Sveriges kommuner och landsting, ger strategiska och kostnadseffektiva råd till näringsliv och offentlig sektor i deras miljöarbete (Miljöstyrningsrådet 2007a). De uppger att den svenska offentliga upphandlingen uppgår till närmare 500 miljarder kronor varje år (Miljöstyrningsrådet 2007b). Som EU-kommissionen konstaterar i *Att köpa grönt!* (2005) innebär detta att offentliga myndigheter därför har stora möjligheter att bidra till en hållbar utveckling genom att miljöanpassa sina upphandlingar, då de kan använda den offentliga konsumtionen som styrmedel genom att ställa krav på leverantören. I regeringens handlingsplan om miljöanpassad offentlig upphandling beskrivs upphandlingskrav just som ett "marknadsbaserat och kraftfullt styrmedel" (Skr. 2006/07:54, s. 4). Efter uppmantran från EU-kommissionen tog svenska regeringen år 2007 fram en handlingsplan för ökad miljöanpassad upphandling. Naturvårdsverket arbetar just nu med underlag till en reviderad handlingsplan som ska börja gälla efter 2010 (Naturvårdsverket 2010, s 3). Det råder följaktligen inga större tvivel om att miljöanpassad upphandling är aktuellt.

Potentialen i att främja hållbar utveckling genom miljöanpassade offentliga upphandlingar finns på såväl nationell, regional som lokal nivå. En kommun som aktivt arbetar med detta är Södertälje. Kommunen har en tydlig profilering för hållbar utveckling. Bland annat är den medlem i den ideella föreningen Sveriges Ekokommuner, som arbetar för en hållbar utveckling. Detta innebär att kommunen ställer sig bakom föreningens så kallade hållbarhetskriterier (Sveriges ekokommuner, 2010). Södertälje kommun är även ansluten till Klimatkommunerna, ett nätverk vars syfte är att stödja de kommuner som vill arbeta med att minska sina utsläpp av växthusgaser i Sverige. Meningen är bland annat att nätverket ska vara en pådrivande aktör i klimatarbetet genom att "lyfta fram vilka möjligheter, hinder och drivkrafter som har betydelse för arbetets resultat" (Klimatkommunerna, 2010). Dessutom är Södertälje en diplomerad Fairtrade City vilket innebär att kommunen arbetar aktivt för etisk konsumtion och ska uppfylla vissa kriterier bland annat gällande tillgång på rättvisemärkta produkter i sina inköp samt ute i kommunens butiker (Rättvisemärkt 2010). I november 2009 skrev Södertälje även under Borgmästaravtalet, som innebär att kommunen ska åta sig större minskningar av utsläpp av växthusgaser än vad EU:s mål säger (Södertälje kommun 2009a). Detta gör Södertälje till en intressant kommun att studera när det kommer till miljöanpassade upphandlingar. I Södertälje kommun sköts alla offentliga upphandlingar av Telge Inköp AB som har egna målsättningar om att främja hållbar utveckling.

Ett sätt att minska miljöbelastningen är genom att i livsmedelskonsumtionen minska andelen animaliska produkter. I Livsmedelsverkets *Miljösmarta matval* står det till och med att det smartaste miljöval man kan göra är att äta mindre kött (Livsmedelsverket 2009, s. 1). Detta delvis på grund av att köttindustrin enligt FAO:s rapport *Livestock's long shadow*, står för minst 18 procent av de globala CO₂-eq.-utsläppen (Steinfeld et. al. 2006, s. 272). Man kan även se att markanvändningen för boskapsuppfödning har ökat markant under det senaste århundradet. År 2001 bestod 26 procent

av världens totala landmassa av betesmark till boskap. Av den brukbara marken i världen, som är 10 procent av landmassan (Ibid., s.26, tabell 2.1), är det 30 procent av denna som används till att odla födoämnen till boskap. (Ibid., s. 153). Detta enligt siffror från 2001.

Hela 8 procent av den av människan använda sötvattenmängden går till att föda upp boskap. Dels behöver boskapen dricksvatten, men 7 procent går till att odla och framställa de födoämnen som dessa kräver. Även föroreningar och övergödning i vatten och mark samt överfiske av födoarter är påtagligt negativa följder av den växande köttindustrin (Ibid., s. 272-273). I stora delar av världen råder stor sötvattenbrist, varför boskapsuppfödning kan anses vara ett oansvarigt användande av denna resurs.

Södertälje kommun är, liksom andra kommuner, en stor upphandlare av livsmedel och därför finns en möjlighet att bidra till en hållbar utveckling genom att ha en liten mängd kött i sina upphandlingar och även genom att handla ekologiskt och etiskt. Då Södertälje är, som nämnts tidigare, en ekokommun, klimatkommun och en Fairtrade city bör det i kommunen finnas ett intresse att göra just detta. I den kostpolicy som kommunstyrelsen just nu håller på att ta fram kan man ana att detta stämmer. På förslaget framsida kan man läsa att:

” Alla matgäster, men även vårdnadshavare och anhöriga, ska känna en trygghet i att det serveras välsmakande och näringsriktigt väl sammansatt kost inom Södertälje kommuns måltidsverksamheter. Maten som serveras ska vara säker avseende specialkost och livsmedelshygien. Den ska vara framställd under goda etiska förhållanden och med så låg miljöpåverkan som möjligt.”

Södertälje kommun (2009b), Förslag till kostpolicy

Frågeställningar

I Södertälje kommun verkar viljan finnas att bli mer miljömedveten och främja hållbar utveckling. Vad vi vill ta reda på är vad det finns för hinder och möjligheter gällande så kallad miljöanpassad offentlig upphandling på olika nivåer. Dels vad EU har för riktlinjer, men målet är att titta ännu mer på hur det ser ut på nationell, och framför allt på lokal nivå. Hur ser egentligen direktiven för miljöanpassad offentlig upphandling ut?

Vi har valt att titta närmare på Södertälje kommun då denna är en eko- och klimatkommun, samt en Fairtrade city. Frågan vi ställer oss är hur stor betydelse detta har för hur upphandlingen av livsmedel ser ut. Är Södertälje kommun en förebild vad gäller miljöanpassad offentlig upphandling av livsmedel, då speciellt skolmat?

En tredje fråga vi ställer oss är hur synen på minskad köttkonsumtion i den offentliga sektorn ses som ett medel att minska den negativa klimatpåverkan i Södertälje. Finns en vilja att minska konsumtionen? Är det möjligt att göra detta och vad är det i sådana fall som krävs? Vi är intresserade av vad det är som får politiker att vilja agera, exempelvis ekonomiska incitament eller minskad miljöpåverkan. Om kommunen väl bestämmer sig för att minska den offentliga köttkonsumtionen, hur skulle de då gå till väga?

Avgränsningar och syfte

Det område vi valt att studera handlar främst om dagens arbete med miljöanpassad offentlig upphandling av skolmat i Södertälje kommun. Syftet är att ta reda på hur kommunens attityd gentemot livsmedelskonsumtionens påverkan på klimatet ser ut. Vi vill också skapa en förståelse kring huruvida hänsyn tas till den rättvisekonflikt som kommer med köttproduktion. Vi ska också titta på hur offentlig upphandling ser ut i mer generellt perspektiv för att kunna förstå den offentliga upphandlingsprocessen. Detta är viktigt för att kunna se vad det finns för förutsättningar för att kunna arbeta mer med miljöanpassad offentlig upphandling.

Metod

Denna fallstudie av Södertälje kommun och kommunens arbete med miljöanpassade offentliga upphandlingar, med huvudfokus på livsmedel, har genomförts dels genom litteraturgenomgångar och dels genom intervjuer. Det rör sig om kvalitativa metoder då vi anser att de lämpar sig bäst för vår studie, eftersom vi velat få fördjupande resonemang och förklaringar i studien. Mycket av litteraturinläsningen gjordes för att få en god bakgrundsförståelse för fallet vi studerar - det vill säga Södertälje kommun och deras arbete för hållbar utveckling. Genom att granska vägledande dokument i kommunen kunde vi även analysera huruvida det finns några skillnader mellan dessa och de resonemang vi fick ut av intervjuerna. Dels har vi studerat dokument från kommunen själv, såsom till exempel deras upphandlingspolicy, energiplan och Agenda 21-program. Dels har vi studerat verksamhetsplaner som kommunen ställt sig bakom genom exempelvis sitt medlemskap i Svenska ekokommuner och Klimatkommunerna. Vi har även studerat dokument som Södertälje kommun hänvisar till som viktiga i deras arbete, såsom rekommendationer från Livsmedelsverket som faller inom ramen för skolmat i kommunen. För att få insikt i vilka direktiv och vilken vägledning som kommer från statlig nivå och för att upptäcka eventuella målkonflikter och motsägelser har vi även studerat andra dokument från Livsmedelsverket som är relevanta för vårt studieområde, liksom Lagen om offentlig upphandling (LOU 2007:1091), EU-kommissionens rådgivande handbok kring grön upphandling, Konkurrensverkets introduktion till upphandlingsreglerna och diverse rapporter från Naturvårdsverket. Vidare har ett antal vetenskapliga artiklar studerats på området grön upphandling och matens klimatpåverkan.

De personer vi intervjuat är Södertälje kommuns kostchef Sara Jervfors samt miljöstrateg Madeleine Askelöf. Anledningen till att just dessa intervjuades var för att vi efter kontakt med Södertälje kommuns upphandlingsbolag Telge Inköp AB delgavs kännedom om att kravspecifikationer kring upphandling av livsmedel kommer från skolorna själva men också från just kostchefen. Kostchefen har även det övergripande ansvaret för storköken inom skolorna i Södertälje. Hon är dessutom samordnare för kommunen som Fairtrade city. Miljöstrategen valdes eftersom hon är en viktig person i Södertäljes arbete för hållbar utveckling. Dessa personer var därmed lämpliga att intervjuas (se Repstad 2007, s. 61 och 88ff). Vi hade även velat intervjuas en person från någon skola samt någon från Telge Inköp AB, men på grund av tidsbrist valde vi att begränsa oss till dessa två. Vi anser att vi ändå hade tillräckligt med underlag för att få ett användbart resultat till studien. Detta medför dock att vi främst får perspektiv från ena halvan av kravställarna i upphandlingsprocessen, och inte från upphandlarna i sig eller andra parter i processen. Även leverantörsperspektivet är utelämnat. Denna studie skulle med fördel kunna sättas in i ett större perspektiv genom att i fortsatta studier jämföras med situationen i andra kommuner.

Teori

Att använda offentliga upphandlingar som styrmedel är inget nytt. Redan på 1800-talet började statliga kontrakt användas för att kunna garantera minimilöner. Offentliga upphandlingar har även använts för att minska arbetslösheten. Innan USA lagstiftat bort diskriminering av anställning av svarta var den huvudsakliga metoden att motarbeta diskriminering genom anställningskrav i statliga kontrakt (McCrudden 2004, s. 2 ff). Myndigheters användning av upphandlingar för miljöändamål är heller ingen ny idé, utan redan vid FN-konferensen där Agenda 21-programmet togs fram i Rio De Janeiro 1992 uppmuntrades detta (Naturvårdsverket 2010, s. 25 ff).

I Sverige finns en handlingsplan för att öka den miljöanpassade upphandlingen. Denna började gälla 2007 och löper ut vid det kommande årsskiftet, varför Naturvårdsverket gjort utvärderingen Miljöanpassad offentlig upphandling, som syftar till att ta fram underlag till regeringens nästkommande handlingsplan (Naturvårdsverket 2010, s. 17). I utvärderingen, publicerad i januari i år, studeras vad som påverkar hur och varför miljökrav ställs i upphandlingar. Där lyfts faktorer som är viktiga när det gäller om miljökrav ställs. Politisk vilja, exempelvis i form av en tydlig miljöpolicy, betonas av många som mycket viktigt för att kunna ställa miljökrav. Samtidigt verkar finnas ett samband som visar att de som sällan ställer miljökrav också saknar miljöpolicy (Naturvårdsverket 2010, s. 41ff). Att det finns engagemang bland medarbetare inom organisationen tycks också vara en viktig drivkraft för miljökraven, där det egentligen inte spelar någon roll vem som innehar engagemanget så länge det finns någonstans i organisationen (Naturvårdsverket 2010, s. 42). Osäkerheten kring vad LOU ger för möjligheter påpekas också som en faktor. Miljöhänsyn blir ytterligare ett område utöver LOU:s grundprinciper att ta hänsyn till, och detta utan att negligera de grundprinciper som finns, vilket av många upplevs som svårt (se Naturvårdsverket 2010, s. 42).

Hur miljökrav ställs visar sig i Naturvårdsverkets utvärdering vara kopplat till bland annat kunskap, tid och pengar. Finns inte rätt kunskap och kompetens - antingen hos upphandlaren själv eller i närheten - såväl inom miljöområdet som inom upphandling minskar möjligheten att ställa goda miljökrav. Ökad förståelse och medvetenhet kan vara viktigt även i en upphandlande myndighets ledning för att öka stödet för miljökrav (Naturvårdsverket 2010, s. 43). För mer avancerade miljökrav behövs också mer tid för analyser och formulering av dem, vilket kan vara problematiskt i synnerhet om upphandlaren har fler arbetsuppgifter att sköta än just upphandling (Naturvårdsverket 2010, s. 44 ff). Ofta läggs miljökraven till i slutet av formuleringen av ett förfrågningsunderlag i stället för att vara med från början (Naturvårdsverket 2010, s. 51). Vikten av att miljö-tänkandet finns med genom hela upphandlingsprocessen framhålls som viktigt i Naturvårdsverkets utvärdering av såväl Konkurrensverket som Miljöstyrningsrådet (Naturvårdsverket 2010, s. 31).

I Morgans studie påtalas en övergripande spänning inom Storbritanniens offentliga sektor, mellan å ena sidan engagemanget för hållbar utveckling och å andra sidan kravet på ekonomisk effektivitet. Det senare menar han är satt under högre press eftersom det är lättare att förstå innebörd och implementering av ekonomisk effektivitet (Morgan 2008, s. 11). För att kunna ställa bra och effektiva miljökrav används därför en rad strategier. För att öka viljan till miljöanpassning av upphandlingar tycks en god idé vara att påvisa den ekonomiska nyttan av att göra det, då många upphandlare lägger fram bland annat ökade kostnader som skäl till att inte ställa miljökrav (Naturvårdsverket 2010, s. 52). Ekonomiska argument för miljökrav kan ha betydelse för att få stöd

av ledningen hos en upphandlande myndighet och generellt ha betydelse för hur miljökraven ställs, eftersom priset fortfarande måste vara rimligt, liksom kvaliteten (Naturvårdsverket 2010, s. 44). Detta kan troligen kopplas till hur målet med kostnadseffektivitet tolkas, där beräkningar utifrån långsiktiga, livscykelkostnader skulle öka insikten om den ekonomiska nyttan. Ser man på kostnadseffektivitet snarare i initiala kostnader är det svårare att motivera miljökraven (se Sustainable Procurement Task Force 2006, s. 54). Å andra sidan framhåller Morgan att arbetet med hållbar utveckling först och främst handlar om hur man värderar saker och ting, och att "valuta för pengarna" därför inte bör likställas med lägsta kostnad (2008, s. 5). Bland det mest grundläggande som hållbar utveckling handlar om är just att internalisera externa kostnader (ibid. s. 7), vilket logiskt nog kan få som följd höjda kostnader.

Samordning av miljökrav med sociala och etiska krav kan också vara ett bra sätt att öka viljan till miljöanpassning av upphandlingar, då det kan ge nya, större möjligheter att ställa miljökrav. Många anser även att det inte räcker med att bara ställa rena miljökrav i upphandlingarna (Naturvårdsverket 2010, s. 53). Att fasa ut produkter som inte är miljöanpassade är en annan använd strategi för att öka mottagligheten för de nya produkterna. Genom att "smyga in" dem i stället för att abrupt ersätta en produkt med en annan ger större chans att den nya produkten inte möts med lika stor skepticism (Naturvårdsverket 2010, s. 49). Vidare betonar Morgan vikten av att kombinera arbetet med att miljöanpassa offentliga upphandlingar med utbildning och informationsspridning för allmänheten (Morgan 2008, s. 9). I hans studie rör det sig om att stimulera efterfrågan på lokalproducerad mat, men detta gäller troligen även för efterfrågan på andra typer av varor och tjänster.

Resultat

I Lagen om offentlig upphandling (LOU) 2007:1091 kap 6 13 § står att en "upphandlande myndighet får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt skall fullgöras". Dock finns en princip om icke-diskriminering (LOU 2007:1091 kap 1 9 §) vilken ska tolkas så att en leverantör inte får diskrimineras på något sätt beroende på nationalitet eller geografiskt läge (Konkurrensverket 2008). Detta innebär enligt Sara Jervfors, kostchef i Södertälje kommun, ett stort problem för de upphandlare som vill gynna mer lokala och småskaliga leverantörer av råvaror. Om det endast är hur billig produktionen är som avgör får produkterna kvalitet därefter. Hon anser att hon som kostchef har ett stort ansvar att försöka motverka detta genom att aktivt välja produkter som är närproducerade. Hon framhåller också att mer kunskap behövs på området och även tillvägagångssätt att genom upphandlingskrav kunna gynna djurskyddslagens efterlevnad.

Bortsett från det problem som uppstår kring att kräva närodlat i en offentlig upphandling sätter inte LOU några käppar i hjulen för att ställa miljökrav i offentliga upphandlingar. Exempelvis är det möjligt för en upphandlare att i sin tekniska specifikation kräva en viss andel ekologiska råvaror från leverantören (EU-kommissionen 2005, s 25). På Miljöstyrningsrådets hemsida finns även tips om hur man delvis kan kringgå principen om icke-diskriminering genom att transporten av varor upphandlas för sig. För att öka möjligheten för småskaliga och lokala aktörer kan man låta dessa ge anbud på mindre delar av den mängd upphandlaren vill ha. Man kan också använda sig av ett centrallager som varorna sedan distribueras ifrån. De fördelar som kommer med samordnad distribution är exempelvis minskade utsläpp, högre trafiksäkerhet genom färre transporter och därmed minskar också kostnaderna (Miljöstyrningsrådet 2009).

Madeleine Askelöf arbetar som miljöstrateg på Södertälje kommun och hon berättar att det tar tid att sätta sig in i specifika fall för att rätt miljökrav ska kunna ställas. Även om det finns verktyg för miljöanpassade upphandlingar [från Miljöstyrningsrådet, vår anm.] måste sådana krav granskas då man i vissa fall kan ställa ännu hårdare krav. I de fall det inte finns krav till en produkt i verktygen för miljöanpassad upphandling måste de sättas på egen hand. Det sistnämnda är också något som görs vid upphandlingar inom Södertälje men Madeleine Askelöf tror ändå att mer kan göras även där.

Det finns en tydlig miljöprofil i Södertälje kommun. Detta märks inte minst inom offentlig upphandling av skolmat. Madeleine Askelöf (hädanefter refererad till som miljöstrategen) tror att möjligheten att främja hållbar utveckling genom offentliga upphandlingar är stor. I princip alla stora kök i kommunen har redan en köttfri dag i veckan - om än inte officiellt - och sedan 2009 serveras i skolorna alltid ett vegetariskt alternativ varje dag som alla får äta av.

Den offentliga upphandlingen i kommunen sköts av Telge Inköp AB och uppgår till ett värde av 1,3 miljarder kronor (Södertälje kommun 2009c). En del av den offentliga upphandlingen utgörs av livsmedel till storkök i offentlig regi. Enligt Telge Inköp AB:s VD Anna Karin Renström finns det i Södertälje bland annat en målsättning om att 50 procent av budgeten till upphandlingen av skolmat ska gå till ekologisk mat (e-postmeddelande skickat 7 februari 2010).

Då Södertälje blev en Fairtrade city 2009 ställs vissa krav på kommunen. De har bland annat tillsatt en styrgrupp som tagit fram en målsättning om att öka andelen rättvisemärkta produkter i den kommunala verksamheten under 2010.

I skrivande stund håller en ny kostpolicy på att tas fram av Södertälje kommun. Ett avsnitt i förslaget kallas för *Hållbar utveckling och måltidsmiljö* där man trycker på vikten av att handla ekologiskt och närproducerat samt att man ej ska servera rödlistade arter (Södertälje kommun 2009b). Redan 2008, när torsken var som mest utrotningshotad, införde Södertälje ett förbud mot inköp av torsk i samtliga kommunala verksamheter för att försöka bidra till att arten räddades (Södertälje kommun 2008a). Samma år införde man också inköpsförbud mot härdat fett för att kunna undvika transfetter. Detta då man ansåg att skattepengar inte skulle användas till något som utsätter medborgarna för hälsorisker (Södertälje kommun 2008b).

Att köttet har stor klimatpåverkan finns en medvetenhet om i kommunen. Från Sara Jervfors (hädanefer refererad till som kostchefen) och kostenhetens håll arbetar man aktivt med att försöka ersätta kött med andra proteinrika produkter i måltiderna och dra ner på köttmängden i köttträtter. Kostchefen påpekar dock att det är en balansgång att ta fram maträtter som matgästerna tycker är goda.

Som tidigare nämnts har skolorna i Södertälje kommun en köttfri dag i veckan och varje dag ett vegetariskt alternativ. Det är snarare det senare som de riktar in sig på än det förra, och det tycks åtminstone delvis ha att göra med att undvika den motreaktion som vegetarisk mat kan få om det uttalat finns som enda alternativ. Miljöstrategen ser dock flera fördelar med att också officiellt besluta sig för att ha en köttfri dag i veckan inom den offentliga verksamheten. Det skulle ge bra miljöpublicitet för kommunen samt troligen bli lägre kostnad på grund av köttets höga pris idag och förstås vara bra ur miljöperspektiv.

För att öka andelen ekologiska råvaror inom offentlig upphandling anser kostchefen att det inte går att använda ekonomiska argument. Detta då hon inte tror att det är ett rimligt argument att använda. Råvarukostnaden är redan idag låg, och att till exempel köpa en större andel ekologiskt kött skulle höja råvarukostnaden alltför mycket för att klara av det ekonomiskt. Samtidigt påpekar kostchefen att det är ett problem med just kött som upphandlas idag, då budgeten ofta bara tillåter att de köper billigt kött från utlandet. Ca 80 procent av det inköpta köttet är utländskt och endast ca 5 procent är ekologiskt. Således försvinner även stor del av insikten i produktionen. Kanske används det exempelvis GMO-foder i produktionslandet vilket inte är miljömässigt helt försvarbart. Hon tror heller inte att det går att använda sig av ekonomiska argument när det kommer till att få stöd av allmänheten till en minskad köttkonsumtion och större andel ekologiska varor i de offentliga köken. Då menar hon att det vore bättre att visa på den ökade kvalitén på maten.

Desto mer tror kostchefen på att använda strategin att involvera matgästerna i *varför* det är bra att inte äta så mycket kött utifrån ett rättviseperspektiv, såsom att animalieproduktionen tar mycket färskvatten och jordbruksarealer i anspråk. Detta, menar kostchefen, bör kombineras med att servera vegetariska rätter som inte är alltför främmande för folk. Hon tror att det är enda sättet för att det ska fungera - att använda den typen av argument och att öka allmänhetens förståelse.

Kostpolicyn som troligen kommer antas under året kommer även vara en väg till minskad köttkonsumtion, eftersom det till den håller på att utarbetas en handlingsplan för hållbar utveckling, där minskat kött är en viktig del enligt kostchefen.

Minskad köttkonsumtion ses också som ett sätt att nå upp till de minskningar av CO₂-utsläpp som kommunen åtagit sig genom att skriva under borgmästaravtalet. Avtalet säger att kommunen ska minska utsläppen mer än vad EU:s mål om en minskning på 20 procent till 2020 jämfört med 1990 års nivåer. Södertäljes egen handlingsplan för Agenda 21 säger dock att växthusgaserna ska minska med 60 procent till 2020, och en minskning på 49 procent hade redan uppnåtts år 2007 (Södertälje kommun 2009b).

Diskussion och analys

Det verkar som att det från nationell myndighetsnivå uppmuntras till miljöanpassade offentliga upphandlingar, liksom att möjligheter för upphandlare att ställa miljökrav påtalas. Naturvårdsverket påpekar dock att osäkerhet kring vad LOU tillåter är en betydelsefull anledning till att miljökrav inte ställs (se Naturvårdsverket 2010, s. 42), och att kunskap i juridiska möjligheter och begränsningar är något som de personer vi intervjuat också bekräftar behövs. Kostchefen anser att kunskap kring detta är något som behövs mer av i allmänhet. Miljöstrategen nämner också att mer resurser behövs för att man ska kunna sätta sig in i specifika fall och ställa högre krav på miljöanpassad offentlig upphandling. Detta bekräftar också det Naturvårdsverket kom fram till i sin utvärdering om att mer resurser i form av kunskap, tid och pengar behövs på området (Naturvårdsverket 2010, s. 43).

Att denna kunskap finns i vår fallstudie är dock ganska uppenbart. Båda de intervjuade personerna har god kunskap och insikt i lagar och regler kring upphandling, liksom möjligheter att använda dessa så att starka miljökrav kan ställas. Ett bevis för detta anser vi är miljöstrategens resonemang om att alltid granska verktygen för miljöanpassad offentlig upphandling. Detta för att eventuellt ställa ännu högre miljökrav samt att formulera egna miljökrav om verktyg inte finns. För att göra detta - och för att över huvud taget föra ett sådant resonemang - fordras tillräcklig kunskap om hur LOU kan användas. Målet att 50 procent av budgeten för upphandlade livsmedel till skolorna ska vara ekologiska skulle också kunna vara ett bevis på att lagstiftningens möjligheter utnyttjas väl.

Miljöstyrningsrådet ger som sagt tips på hur LOU:s begränsningar av möjligheten att gynna lokala producenter kan kringgåas. Vi tycker det är intressant att ett delvis statligt ägt bolag visar på kryphål i lagstiftningen, när både bolaget och lagen är statens verk. Kanske är det just detta som behövs med tanke på Naturvårdsverkets påpekande om hur osäkerheten kring LOU begränsar upphandlares miljökravsformulering.

Att vara ansluten till Sveriges ekokommuner och Klimatkommunerna, vara diplomerad Fairtrade City och ha signerat Borgmästaravtalet får ändå i sig ses som en politisk vilja att befärja hållbar utveckling. Miljöstrategens resonemang kring potentialen i att använda miljöanpassad offentlig upphandling som medel att främja hållbar utveckling visar också på god vilja och även engagemang från hennes sida. Detsamma gäller för kostchefen. Båda dessa personer gav ett mycket engagerat och medvetet intryck och känslan vi fick var att det gäller för hela deras respektive områden inom organisationen. Målsättningen att 50 procent av budgeten till livsmedelsupphandling ska vara ekologisk är ett annat exempel på den politiska viljan. Därmed tycks den faktor i form av politisk vilja som Naturvårdsverket lägger fram i sin utvärdering som viktig för om miljökrav ställs vara infriad i Södertälje. Detsamma gäller för engagemanget bland medarbetare, som Naturvårdsverket lyfter fram som betydelsefullt (Naturvårdsverket 2010, s. 41ff). Detta tycks i alla fall gälla för de intervjuade personerna.

Är Södertälje då en förebild vad gäller miljöanpassad offentlig upphandling av livsmedel till skolor? Vi tycker Södertälje kommun har höga ambitioner när det gäller miljöanpassad offentlig upphandling, men om det är en direkt följd av kommunens medlemskap i Sveriges ekokommuner och Klimatkommunerna eller diplomeringen som Fairtrade City är svårt att säga. Det är också svårt att veta eftersom vi inte jämfört med några andra kommuner. Men att de innehar dessa medlemskap får ändå ses som att de gör mer än de flesta kommuner i Sverige i arbetet för en hållbar utveckling.¹ Detta tror vi även påverkar hur de offentliga upphandlingarna ser ut.

Mycket av det som skulle göra Södertälje till en förebild i dessa frågor är dock värt att diskutera. När man ingick Borgmästaravtalet hade man exempelvis redan uppfyllt de krav som ställdes på de städer som vill ingå. Diplomeringen som Fairtrade city tycks inte heller innebära så stora förändringar i verksamheten. Den målsättning kommunen i egenskap av Fairtrade city har satt är "att öka andelen rättvisemärkta produkter inom kommunens verksamheter under 2010". Utifrån denna målsättning skulle man i praktiken kunna öka andelen rättvisemärkta produkter med en (1) och fortfarande uppfylla målet. Detta tror vi därför kan ha gjorts mestadels för positiv publicitet. Å andra sidan skulle denna publicitet kunna leda till att andra vill följa efter och ta lika stort ansvar som Södertälje kommun gör. Miljöstrategen tror till exempel att instiftande av en officiellt utnämnd köttfri dag i veckan skulle leda till positiv publicitet. Detta trots att man i princip redan har en köttfri dag i veckan, då publiciteten skulle kunna få andra att följa efter. Därmed skulle de kunna anses vara en förebild och föregångare i arbetet för en hållbar utveckling.

Vid införande av köttfri dag tror miljöstrategen att kostnaderna för skolmaten skulle bli lägre. Detta borde vara ett bra incitament för kommunen att införa köttfri dag. Ekonomiska argument är också något som Naturvårdsverket hävdar kan ha stor betydelse (2010, s. 52). Som vi ser på hur ett ekonomiskt argument skulle kunna fungera kring minskad köttkonsumtion är att det faktiskt blir billigare eftersom kött är förhållandevis dyrt. Det skulle därmed finnas större utrymme i budgeten till att köpa andra råvaror som är ekologiska och av hög kvalitet utan giftiga tillsatser. Väljer man att ställa miljökrav genom att bara byta ut livsmedel mot ekologiska dito ökar givetvis kostnaderna. Inser man däremot hur stor negativ miljöpåverkan köttet har skulle man kanske se minskad köttkonsumtion som den mest relevanta åtgärden, i synnerhet då detta dessutom skulle minska kostnaderna.

Det kostchefen talar om, det vill säga ökad andel ekologiskt kött, visar på den spänning mellan kostnadseffektivitet och engagemang för hållbar utveckling som Morgan beskriver inom Storbritanniens offentliga verksamhet (2008, s. 11). Kostchefen beskriver hur den begränsade budgeten tvingar dem att välja billigt utländskt kött, trots att det egentligen är svenskt, ekologiskt kött de vill ha. Sustainable Procurement Task Force (2006, s. 54) beskriver vikten av att ha ett livscykelperspektiv på kostnadseffektivitet för att kunna motivera miljöåtgärder som initialt är kostsamma. Kanske har man i Södertälje kommun inte detta livscykelperspektiv. Hade man haft det så hade de högre priserna för ekologiskt kött och andra livsmedel inte setts som en kostnad, utan snarare som en investering för framtiden. Ju större den icke-ekologiska produktionen är idag, desto större kan skadorna på ekosystemen tänkas bli. Kostnaderna för att återställa dessa skador i framtiden bör minska ju mer ekologiskt vi producerar - och konsumerar - idag.

1 I Sverige finns 290 kommuner. Sveriges ekokommuner har 77 medlemmar. Klimatkommunerna har 23 medlemmar. 27 orter är diplomerade Fairtrade Cities.

Både miljöstrategen och kostchefen verkar ha en positiv syn på att sammanföra miljökrav med sociala och etiska krav, vilket också Naturvårdsverket lyfte fram som strategi för att främja miljöanpassning av upphandlingar (2010, s. 53). I fallet minskad köttkonsumtion handlar det egentligen snarare om att paketera skälen på rätt sätt: Den förändring som eftersträvas kan bäras av såväl miljömässiga som sociala och etiska argument.

Kostchefen beskriver att de genom att satsa på att alltid erbjuda vegetarisk mat som alternativ snarare än att ha helt vegetariska dagar kan undvika negativa reaktioner. Detta överensstämmer med Naturvårdsverkets påvisade utfasningsstrategi för att öka mottagligheten för nya produkter (2010, s. 49). Hon trycker även på vikten av att få matgästerna att förstå varför det inte serveras kött i till exempel skolmatsalen. Vi förmodar att om matgästerna är mer medvetna om de rättviseproblem som är förknippade med köttindustrin, ökar förmodligen acceptansen för att servera mindre kött. Detta till skillnad mot att sluta servera kött utan att motivera det. Vi tycks vara överens med kostchefen och Morgan (2008, s. 9) om vikten av att kombinera de miljöanpassade upphandlingarna med informationsspridning för allmänhetens stöd. Vi tror detta är särskilt viktigt när det handlar om att bryta mot något som ses som norm, i detta fall köttkonsumtionen. Än så länge verkar det dock inte finnas någon plan för hur man ska skapa en sådan acceptans bland medborgarna i Södertälje kommun.

Vi har märkt att den politiska viljan finns i Södertälje kommun för att sträva efter en hållbar utveckling. Det visade man år 2008 när man förbjöd utrotningshotad torsk och transfetter i offentliga upphandlingar. Den nya kostpolicyn innehåller också förbud mot att i upphandlingarna inkludera rödlistade och utrotningshotade arter. Policyn nämner också att den negativa miljöpåverkan ska vara så liten som möjligt. Vi frågar oss då om inte detta bör tolkas som att man ska minska köttkonsumtionen i den offentliga sektorns matsalar. Detta nämner man inte ens i förslaget, trots alla starka argument som i alla fall vi kan se. Det är inte bara ett sätt att minska sin negativa klimatpåverkan, men också ett sätt att minska kostnaderna samt bidra till en rättvisare fördelning av mark- och vattenresurser.

Slutsatser

De slutsatser vi kan dra är att LOU generellt sett inte ses som någon begränsning i arbetet med miljöanpassad offentlig upphandling, bortsett från principen om icke-diskriminering, där man inte får ge fördel - eller nackdel - åt någon beroende på geografiskt läge. Det är tydligt att goda kunskaper och ett gediget engagemang krävs för att man ska kunna använda sig av miljöanpassad offentlig upphandling till fullo. I Södertälje kommun finns det kunskap för hur man kan använda sig av miljöanpassad upphandling, men mer kan, och bör, göras enligt våra intervjupersoner.

Södertälje kommun har kommit relativt långt i arbetet med miljöanpassad offentlig upphandling av skolmat. Om detta beror på att kommunen är medlem i Sveriges Ekokommuner, Klimatkommunerna samt är en diplomerad Fairtrade city är oklart. En del av det som görs i arbetet för hållbar utveckling, exempelvis att ingå i Borgmästaravtalet, verkar vara för positiv miljöpublicitet. Denna publicitet leder förhoppningsvis till att andra kommuner vill följa efter, och därmed kan Södertälje kommun anses vara en förebild. Vill Södertälje i sann mening vara en förebildskommun så bör de inom offentlig upphandling av livsmedel se minskad köttmängd som den primära åtgärden för att kunna kalla den miljöanpassad.

Det krävs mer ekonomiska resurser, politisk vilja och kunskap för att kunna få in mer ekologiska livsmedel i de offentliga upphandlingarna. Mindre kött i de offentliga upphandlingarna av livsmedel ses i Södertälje kommun som en möjlighet till minskad negativ miljöpåverkan och för att främja en hållbar utveckling. För att minska köttmängden krävs det att man har allmänheten med sig. Om man vill minska köttkonsumtionen ytterligare är det viktigt att kombinera informationsspridning och utbildning till allmänheten om varför man gör detta. Det räcker alltså inte med teori och vilja, utan det behövs faktiskt en fungerande strategi för hur man skapar acceptans för förändringar i samhället. Att reda ut vilka metoder som fungerar för att förändra den norm som existerar kring köttkonsumtion är därmed något som bör forskas vidare på.

Referenser

Publikationer

EU-kommissionen (2005) *Att köpa grönt!* Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer. ISBN 92-894-8997-9

Konkurrensverket (2008) *Upphandlingsreglerna - en introduktion*. [pdf]
<http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglerna.pdf>

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling [pdf] <http://www.notisum.se/rnp/sls/sfs/20071091.PDF>

Livsmedelsverket (2009) *Miljösmarta matval* [pdf]
http://www.slv.se/upload/dokument/miljo/reviderad_version_milj%C3%B6smarta_matval_nov2009.pdf

McCrudden, C. (2004) 'Using public procurement to achieve social outcomes'. *Natural Resources Forum*, vol. 28 (2004) pp 257-267

Morgan, K. (2008) 'Greening the Realm: Sustainable Food Chains and the Public Plate'. *Regional studies*, vol. 42.9, pp 1237-1250

Naturvårdsverket rapport 6326 (2010) *Miljöanpassad offentlig upphandling. En fråga om att kunna, vilja och förstå* [pdf] <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-6326-9.pdf>

Repstad (2007) *Närhet och distans. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Fjärde upplagan. Lund: Studentlitteratur. ISBN 978-91-44-04825-3

Skr. 2006/07:54 *Miljöanpassad offentlig upphandling* [pdf]
http://www.sweden.gov.se/download/41eb66db.pdf?major=1&minor=78709&cn=attachmentPublDuplicator_0_attachment

Steinfeld, H., Gerber, P., Wassenaar, T., Castel, V., Rosales, M. & de Haan, C. (2006) *Livestock's long shadow*. Rom: Food and Agriculture Organization of the United Nations. ISBN 978-92-5-105571-7

Sustainable Procurement Task Force (2006) *Procuring the Future: Sustainable Procurement National Action Plan*. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.

Södertälje kommun (2009a) *Borgmästaravtalet*. Tjänsteskrivelse [pdf]
[http://www.sodertalje.se/mainupload/dokument/kommun%20o%20demokrati/politik%20och%20p%C3%A5verkan/kommunstyrelsen/sammantr%C3%A4deshandlingar/2009-10-23/091023_23_ks\(t\).pdf](http://www.sodertalje.se/mainupload/dokument/kommun%20o%20demokrati/politik%20och%20p%C3%A5verkan/kommunstyrelsen/sammantr%C3%A4deshandlingar/2009-10-23/091023_23_ks(t).pdf)

Södertörns Högskola 2010-02-19
Miljö och utvecklingsprogrammet
Projektarbete i miljövetenskap 7,5 hp

Sanna Ekedahl 1988-11-12
Linn Järnemar 1985-06-27

Södertälje kommun (2009b) *Förslag till kostpolicy* [pdf] <http://www.google.se/url?q=http://www.sodertalje.se/mainupload/dokument/Kommun%2520o%2520demokrati/Politik%2520och%2520p%25C3%25A5verkan/N%25C3%25A4mnder/UN/Sammantr%25C3%25A4deshandlingar/2010-01-12/%25C3%2584rende%25207.pdf&ei=CYF1S9x6wYb5BtvO7LwI&sa=X&>

Webbsidor och övriga källor

Klimatkommunerna (2010) <http://www.klimatkommunerna.se> > BAKGRUND – 2010-02-05

Miljöstyrningsrådet (2007a) <http://www.msr.se> > Om oss > Organisation > Affärsidé och vision – 2010-02-11

Miljöstyrningsrådet (2007b) <http://www.msr.se> > Upphandling – 2010-02-05

Miljöstyrningsrådet (2009) <http://www.msr.se> > Upphandling > Klimat och energi > Energieffektiv upphandling > Livsmedel – 2010-02-08

Nationalencyklopedin (2010) Sökord: *upphandling* [www] <http://www.ne.se/lang/upphandling> – 2010-02-09

Renström, Anna Karin (VD för Telge Inköp AB) - e-postmeddelande den 7 februari 2010

Rättvisemärkt (2010) <http://www.rattvisemarkt.se> > Engagera dig > Fairtrade City > Kriterier för Fairtrade City – 2010-02-05

Sveriges ekokommuner (2010) <http://www.sekom.nu> > Om Sekom > Hållbarhetskriterier – 2010-02-08

Södertälje kommun (2008a) *Södertälje slutar att köpa torsk*, publicerad 19 februari 2008 [www] http://www.sodertalje.se/Nyhetsarkiv/Sodertalje_slutar_att_kopa_torsk/

Södertälje kommun (2008b) *Södertälje kommun förbjuder transfetter*, publicerad 26 maj 2008 [www] <http://www.sodertalje.se/en/Nyhetsarkiv/Sodertalje-kommun-forbjuder-transfetter/>

Södertälje kommun (2009c) *Aktuella upphandlingar*. [www] <http://www.sodertalje.se> > Näringsliv & arbete > Upphandlingar