



Eman Mohammad og Ingebjørg Fritzman

Bærekraft i offentlige anskaffelser

Hvordan iverksettes bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter og hvilke utfordringer kan oppstå?

Masteroppgave i Offentlig Administrasjon og Styring

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet i forbindelse med et 2-årig masterprogram: Offentlig administrasjon og styring ved Universitetet Oslomet. Vi har lært svært mye på disse to årene og fant ut relativt tidlig at det var offentlige anskaffelser og bærekraft oppgaven vår skulle omhandle. Begrunnelsen for valget er at vi tidlig syntes bærekraft gjennom offentlig anskaffelser var et spennende felt som vi var nysgjerrige på.

Først vil vi rette en stor takk til vår dyktige veileder Kristin Reichborn-Kjennerud som har inspirert oss og vært til stor hjelp. Du har vært svært tilgjengelig og gitt forslag til relevant teori til oppgaven. Vi setter så pris på ditt brennende engasjement rundt bærekraft og for at vi fikk bidra på ditt to dagers seminar med Kjøp bærekraftig-prosjektet.

Videre vil vi rette en stor takk til informantene som har bidratt med sin innsikt og gitt oss verdifull informasjon. Dere har vært en fryd å samarbeide med og gitt oss svært god innsikt i arbeidet deres.

Vi vil takke kollegaer, som gjennom sin kunnskap og erfaring har gitt gode råd og spennende diskusjoner.

Til slutt vil vi takke familie og venner som har vært til stor hjelp og holdt ut med oss i denne utfordrende og spennende perioden.

Oslo, mai 2022

Sammendrag

Bærekraftig utvikling og arbeidet med å møte bærekraftsmålene er en stor satsing i Norge og de seneste årene har arbeidet vært målrettet for å møte krav til reduksjon av matsvinn og valg av matvarer med lavere klimabelastning. Innkjøpsmakten som ligger til offentlige innkjøpsavdelinger i Norge er stor med sine 600 milliarder kroner til anskaffelser årlig (Riksrevisjonen, 2022, s. 71). Med slik makt kan man ta valg som påvirker i en bestemt retning. I praksis innebærer dette at det kan være vanskelig å vektlegge bærekraft i innkjøp, som følge av regelverk og mangel på tid og ressurser. Dette gjelder også for innkjøpsavdelingene.

Hvordan kan oppdragsgivere få iverksatt endringer som bidrar til å fremme bærekrafthensyn og hvordan kan de forbedre arbeidet med bærekraft i anskaffelser gjennom kompetanseheving?

Gjennom kvalitativ dokumentanalyse og intervjuer med sentrale ressurspersoner med innsikt i offentlige anskaffelser i praksis, har vi undersøkt hvordan iverksettingen av bærekrafthensyn fungerer i praksis. Vi har sett på hvordan avdelingen jobber, og hvilke utfordringer innkjøperne opplever å møte på. Undersøkelsene har vist at innkjøpsavdelingene har utfordringer knyttet til å oppnå mer bærekraft gjennom anskaffelsen, for eksempel ved bruk av store rammeavtaler med krav og kriterier som kan hindre at de små og lokale leverandørene deltar i konkurransen. Disse utfordringene skyldes en kombinasjon av det juridiske rammeverkets begrensninger og begrenset tilgang til ressurser som forhindrer utnyttelse av regelverkets handlingsrom. Utfordringene skaper barrierer for anvendelse av innkjøpsmakten for å oppnå ønsket effekt.

Ved hjelp av studier skal vi diskutere resultatene av våre funn og handlingsrommet for å iverksette bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser. Slik er det tiltenkt at denne studien skal gi innspill til diskusjonen om økte bærekrafthensyn gjennom offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenester.

Abstract

Sustainable development and the work of meeting the sustainability goals is a major investment in Norway and in recent years the work has been targeted at meeting requirements for reducing food waste and choosing foods with a lower climate impact. The purchasing power that lies with public procurement departments in Norway is large with its NOK 600 billion for procurements annually (Riksrevisjonen, 2022, s. 71). With such power, one can make choices that influence in a targeted direction. In practice, this means that it can be difficult to include sustainability in procurement due to regulations, lack of time and resources. This also applies to the public procurement departments.

How can the public procurement departments implement changes that contribute to promoting sustainability and how can they improve the work with sustainability in procurement through the development of knowledge on sustainability?

Through qualitative document analysis and interviews with key resource persons with insight into public procurement in practice, we have assessed how the implementation of sustainability works in practice, how the procurement department works on implementing and what challenges the departments experience. Our studies have shown that the procurement departments have challenges related to achieving more sustainability through the procurement, for example by using large framework agreements with requirements and criteria that can prevent the small and local suppliers from competing. These challenges are due to a combination of the limitations of the legal framework and limited access to resources that prevent the utilization of the regulatory scope for action. The challenges create barriers for the purchasing power to be used to achieve the desired effects.

With the help of studies, we will discuss the results and flexibility to implement sustainability in public procurement. Thus, it is intended that this study will provide input to the discussion on increased sustainability considerations through public procurement of food and meal services.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Sammendrag	3
Abstract	4
Innholdsfortegnelse	5
Begrepsavklaring, ordliste, forkortelser og definisjoner	8
1. Introduksjon.....	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Formål og motivasjon	11
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål	12
1.4 Mulige hypoteser	12
1.5 Avgrensning.....	12
1.6 Oppbygging av oppgaven:	14
2. Teoretisk kontekst	14
2.1 Mat og måltidstjenester.....	14
2.2 De grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsippene	15
2.3 Seks dimensjoner for bærekraftshensyn i krav og kriterier.....	16
2.3.1 Bærekraft.....	17
2.3.2 Iverksetting	19
2.3.3 Strategisk innkjøp	21
2.3.4 Kompetanse.....	22
2.3.5 Tildelingskriterier og kravspesifikasjon	24
2.3.6 Rammeavtaler	26
3. Metode	28
3.1 Kvalitativ og kvantitativ metode.....	28
3.1.1 Valg av metode	29

3.2	Case-studie.....	29
3.2.1	Den valgte casen	30
3.3	Rekruttering av informanter.....	30
3.4	Intervju.....	30
3.4.1	Intervjuguide	31
3.4.2	Gjennomføring av intervjuene	32
3.5	Dokumentanalyse.....	32
3.5.1	Gjennomføring av Dokumentanalyse	33
3.6	Kvalitetssikring i form av Reliabilitet og Validitet	34
3.6.1	Reliabilitet.....	34
3.6.2	Validitet.....	35
3.7	Etiske retningslinjer	35
4.	Resultat, analyse og drøftelse.....	36
4.1	Presentasjon av resultater fra dokumentanalysene	36
4.2	Dokumentutvalget.....	36
4.3	Presentasjon av resultater fra intervjuene	44
4.3.1	Bærekraft.....	44
4.3.2	Iverksetting	45
4.3.3	Strategisk innkjøp	46
4.3.4	Kompetanse.....	47
4.3.5	Tildelingskriterier og kravspesifikasjoner	49
4.3.6	Rammeavtaler	50
4.4	Analyse og drøfting	51
4.4.1	Bærekraft.....	51
4.4.2	Iverksetting	52
4.4.3	Strategiske innkjøp.....	54
4.4.4	Kompetanse.....	55
4.4.5	Tildelingskriterier og kravspesifikasjoner	57
4.4.6	Rammeavtale.....	58

5. Konklusjon, begrensninger og videre forskning.....	59
5.1 Begrensning og videre forskning.....	62
Litteraturliste.....	63
Vedlegg	68
Vedlegg 1: Godkjenning fra NSD	68
Vedlegg 2: Samtykkeskjema	71
Vedlegg 3: Intervjuguide	75

Begrepsavklaring, ordliste, forkortelser og definisjoner

- **Anskaffelser:** anskaffelser og innkjøp blir i oppgaven brukt om hverandre og omfatter all handel som det offentlige oppdragsgivere gjennomfører.
- **Konkurransesgrunnlag:** beskrivelsen av formål oppdragsgiver har behov for å dekke og hvilken ytelse leverandørene skal avgi tilbud på (DFØ, 2020A).
- **Bærekraftshensyn:** hensyn som omhandler bærekraft med hovedvekt på klima- og miljø, i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenester.
- **DFØ:** direktorat for forvaltning og økonomistyring (DFØ, 2020A).
- **FOA:** forskrift om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesforskriften, 2016).
- **KOFA:** klagenemnd for offentlige anskaffelser (NFD, 2017, s. 19).
- **Innkjøp:** innkjøp og anskaffelser blir her brukt om hverandre og omfatter all handel som det offentlige foretar seg.
- **Innkjøpsavdeling:** innkjøpsavdeling og offentlige oppdragsgivere blir i oppgaven brukt om hverandre og brukes om personene som utformer mat-og måltidstjenestekontrakter på vegne av avdelingen.
- **LOA:** Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven, 2016).
- **Offentlige anskaffelser:** Omfatter kjøp av varer og tjenester som utføres av det offentlige (Anskaffelsesloven, 2016, § 2).
- **Offentlige oppdragsgivere:** offentlige oppdragsgivere og innkjøpsavdeling blir i oppgaven brukt om hverandre og brukes om personene som utformer mat-og måltidstjenestekontrakter på vegne av avdelingen (Anskaffelsesloven, 2016, § 2).
- **Terskelverdier:** anskaffelsens anslåtte verdi har betydning for hvilke deler av regelverket som må følges, terskelverdiene er nasjonale og må følges av alle oppdragsgivere underlagt regelverket for offentlige anskaffelser (DFØ, 2022C).

1. Introduksjon

Oppgaven belyser iverksettelse av bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter og hvilke utfordringer som kan oppstå. Det er valgt ut tre offentlige innkjøpsavdelinger.

Offentlige oppdragsgivere har stor innkjøpsmakt, med innkjøp for over 600 milliarder kroner i året. For at oppdragsgivere skal kunne stille tilpassede krav og vurdere hvilke tilbud som kan bidra til mer bærekraftige anskaffelser, er det en forutsetning at oppdragsgiverne har tilstrekkelig kompetanse innen bærekraft (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 80). Knapphet på tid, ressurser og kompetanse er omtalt som hovedbarrierer for å oppnå mer bærekraft i offentlige anskaffelser (DFØ, 2021, s. 29). Systematisk statistikk og rapportering på offentlige oppdragsgiveres innkjøp i kategorien mat- og måltidstjenester er svært begrenset. Den begrensede tilgangen til statistikk kan gjøre det utfordrende å måle konkrete klima- og miljøeffekter. Et bedre beslutningsgrunnlag om vektlegging av bærekrafthensyn i anskaffelser, kan forbedre mulighetene for å fastsette målbare mål og sikre bedre oppfølging av bærekrafthensyn i anskaffelser (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 82).

Det utvikles for tiden statistikk og kunnskapsgrunnlag av DFØ for offentlige oppdragsgiveres anskaffelser og miljøbelastninger anskaffelsene utgjør. Regjeringen ønsker å styrke arbeidet med å utvikle kunnskapsgrunnlag og statistikk for offentlige anskaffelser (Oslo Economics, 2018, s. 63). DFØ har utviklet veiledningsmaterieill for offentlige oppdragsgivere. Dette skal gi veiledning til utforming av krav og kriterier, også for økt bærekraft gjennom sine anskaffelser (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 82). I 2018 lanserte DFØ en kriterieveiviser for offentlige innkjøpere. Kriterieveiviseren kommer med anbefalinger til bærekraftige krav og kriterier (Riksrevisjonen, 2022, s. 22).

Tema vi i hovedsak ønsker å belyse er hvordan utformingen av bærekrafthensyn foregår ved tre ulike innkjøpsavdelinger og eventuelle utfordringer oppdragsgivere møter når de forsøker å iverksette bærekraft i anskaffelsene.

1.1 Bakgrunn

Det har de senere årene blitt rettet søkelys mot strategisk økt bruk av offentlige anskaffelser som virkemiddel for å fremme klima og miljø (Miljødirektoratet, 2021, s. 5). Da endringene i anskaffelsesregelverket kom i 2017 ble bærekraft inkludert gjennom at det ble stilt krav til

ivaretagelse av klima- og miljøhensyn (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 77). Endringer i regelverket førte til at oppdragsgivere skal legge vekt på miljø og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn i anskaffelsene (Anskaffelsesforskriften, 2016, § 7-9).

Flere kartlegginger og undersøkelser har vist at det finnes sentrale barrierer som er til hinder for iverksetting av bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser. Barrierer som manglende kompetanse for å gjøre klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser, frykt for å gjøre feil, samt kostnader som ofte følger av bærekrafthensyn i anskaffelser (Riksrevisjonen, 2022, s. 62). Det har blitt påpekt at det juridiske rammeverket særlig gir rom for å oppnå økt bærekrafthensyn gjennom anskaffelser og at det norske anskaffelsessystemet har et godt utgangspunkt for å oppnå bærekraftige offentlige anskaffelser (OECD, 2018, s. 21). På tross av handlingsrommet i regelverket er Norge svake på iverksetting av bærekrafthensyn gjennom anskaffelser (DFØ, 2021, s. 12).

Mat- og måltidstjenester er definert som et prioritert produktområde der offentlige anskaffelser er velegnet som virkemiddel for å nå Norges klima- og miljømål (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 82). Forbedringsområder for at oppdragsgivere skal oppnå mer klima- og miljøgevinster gjennom sin anskaffelsespraksis bør undersøkes. Anskaffelser kan benyttes som effektivt miljøpolitisk virkemiddel (KMD, 2021A, s. 5). For at det skal skje er det nødvendig at oppdragsgiverne følger strategier som angir at det skal gjøres klima- og miljøhensyn i anskaffelser. I tillegg må innkjøperne besitte kompetanse til å kunne vurdere klima- og miljøeffekten av sine anskaffelser. Gjennom en slik profesjonalisering kan de miljøpolitiske målene som regjeringen har satt seg gjennomføres ved hjelp av offentlige innkjøp (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 77). Handlingsplanen retter også fokus på mat- og måltidstjenester. I kjølvannet av endringene i anskaffelsesregelverket og det stadig økende fokuset på bærekraft, er mat- og måltidstjenester definert som et prioritert produktområde i regjeringens handlingsplan fra 2021 (DFØ, 2021, s. 50). I lov om offentlige anskaffelser § 5 (Anskaffelsesloven, 2016, § 5) og forskriften til denne, foa § 7-9 (Anskaffelsesforskriften, 2016, § 7-9). Endringene i regelverket kom i 2016 og trådte i kraft 1. januar 2017. I det nye regelverket blir det stilt krav til reduksjon av miljøbelastningen og at klimavennlige løsninger skal fremmes.

Vi ble kjent med Kjøp bærekraftig-prosjektet ved Oslomet som ga oss ideen om vinklingen inn mot anskaffelser for produktkategorien mat- og måltidstjenester. I prosjektet undersøkes hvordan oppdragsgivere kjøper inn mer bærekraftig mat- og cateringtjenester. Prosjektet

bistår offentlige innkjøpere med mer lokale og bærekraftige innkjøp (Oslomet, 2022). Vår oppgave er skrevet i samarbeid med dette prosjektet.

1.2 Formål og motivasjon

Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvordan bærekrafthensyn blir iverksatt gjennom offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter. Dette gjør vi ved å undersøke vektlegging av bærekraft i styringsdokumenter, strategidokumenter og konkurransegrunnlag. Vi undersøker også hvilke utfordringer oppdragsgivere møter på i denne sammenheng.

Grunnen til at vi ønsker å undersøke dette er at oppdragsgivere gjennom sine årlige 600 milliarder kroner til innkjøp kan benytte innkjøpsmakten blant annet til å etterspørre mat- og måltidstjenester, som bidrar til å oppnå økt bærekraft gjennom anskaffelser (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 84).

Som nevnt innledningsvis er det et begrenset kunnskapsgrunnlag og mangel på systematisk statistikk av bærekraft gjennom offentlige anskaffelser generelt. Dette gjelder også kategorien mat- og måltidstjenester (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 63). Oppgaven skal bidra med økt kunnskap og forståelse for utfordringene som kan oppstå ved anskaffelser av mer bærekraftige mat- og måltidstjenester. Vår oppgave har som formål å bidra til å synliggjøre hvordan offentlige oppdragsgivere iverksetter bærekrafthensyn og belyse eventuelle utfordringer i anskaffelser. Vi vil belyse sammenhengen mellom strategiene og konkurransegrunnlagene.

Det er utarbeidet mye informasjon om temaet bærekraft og hvordan man bedre kan realisere bærekraft ved bruk av offentlige anskaffelser. Grunnen til at vi har valgt å gjennomføre denne studien skyldes at vi mente det manglet en forklaring på sammenhengen mellom det vi anså som vesentlige anskaffelsesdimensjoner. Disse mener vi bør ligge til grunn for at oppdragsgivere skal kunne inkludere de ønskede bærekrafthensynene. Dersom man forstår sammenhengen mellom dimensjonene, og hvilken betydning hver dimensjon har å si for å inkludere dimensjonen bærekraft i anskaffelser, får man bedre innsikt i utfordringsbilde som ligger i å stille klima- og miljøkrav- og kriterier i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenester.

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

Hensikten med oppgaven er å se på hvordan oppdragsgivere i innkjøpsavdelinger inkluderer bærekraft i sine innkjøpsprosesser og utfordringene de møter. Med dette som utgangspunkt skal vi besvare følgende problemstilling:

Hvordan iverksettes bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter og hvilke utfordringer kan oppstå?

For å hjelpe oss til å besvare problemstillingen har vi kommet frem til følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan blir krav og kriterier stilt i konkurransegrunnlag for å sikre økt fokus på bærekraft i konkurranser?
2. Hva kan hindre innkjøpsavdelinger fra å vektlegge bærekrafthensyn i anskaffelser av mat- og måltidstjenester i større grad?

1.4 Mulige hypoteser

En mulig hypotese for vårt andre forskningsspørsmål kan være forekomsten av variasjon i kompetansenivået ved innkjøpsavdelingene til å iverksette bærekrafthensyn i anskaffelsene av mat- og måltidstjenester. Vi forventer å finne variasjon i hvordan de ulike avdelingene jobber og iverksetter strategiske innkjøp. En annen hypotese er at det mangler tilstrekkelig ressurser i innkjøpsavdelingen til å klare å oppnå de kravene som stilles ovenfra.

1.5 Avgrensning

Bærekraft er et bredt tema som kan deles inn i tre dimensjoner, økonomisk vekst, sosiale forhold og klima- og miljø (Meld. St. 40 (2020-2021), s. 8). I vår studie av de tre innkjøpsavdelingene har vi blitt oppmerksomme på at dimensjonen klima og miljø vektlegges i størst grad av de tre bærekraft dimensjonene. Dette blir gjenspeilet i vår oppgave. Studien kunne vært avgrenset til å gjelde klima- og miljødimensjonen isolert fra de to øvrige, men ettersom bærekraftdimensjonene henger tett sammen, oppfatter vi at vektleggingen av de to andre dimensjonene er nødvendig for ivaretagelse av bærekrafthensyn i anskaffelser av mat- og måltidstjenester. Den sosiale og økonomiske dimensjonen vil likevel ikke bli undersøkt på tilsvarende måte som klima- og miljødimensjonen. Begrunnelsen for denne avgrensningen er

hensynet til oppgavens ramme og at det ikke ville vært tilstrekkelig rom for å gjøre grundige undersøkelser av alle tre dimensjonene, selv om disse henger tett sammen (Meld. St. 40 (2020-2021), s. 6). Etter gjennomgangen av konkurransegrunnlagene vurderte vi det hensiktsmessig å avgrense studien til å undersøke vektleggingen av klima- og miljø i anskaffelsene, som følge av det økte handlingsrommet for vektlegging av klima- og miljø. Samtlige dokumenter fra virksomhetene omhandlet denne dimensjonen.

Intervjuene begrenses til å omfatte personer fra innkjøpsfunksjonen som gjennomfører anskaffelser av mat- og måltidstjenester. Oppgaven vil ikke omfatte intervjuer med representanter fra leverandørsiden. Videre vil oppgaven gjennomgå bærekrafthensyn i form av klima- og miljø, stilt i tildelingskriterier og kravspesifikasjon for et utvalg anskaffelser gjort i perioden 2017-2021. Det vil videre ikke gjennomføres undersøkelser av anskaffelsesprosessen etter tildelingen av kontrakt, herunder rutiner for oppfølging.

Studien er avgrenset til å gjelde tre offentlige innkjøpsavdelinger i Norge, to kommuner og en offentlig virksomhet. Begrunnelsen er at alle tre er offentlige oppdragsgivere underlagt anskaffelsesregelverket. Begrunnelsen for valg av tre innkjøpsavdelingene bygger på at vi har valgt to metoder, henholdsvis dokumentanalyse og intervju og at det rammen for studien ikke ville gjort det hensiktsmessig med en mer omfattende undersøkelse av flere enheter.

Vi har avgrenset oppgaven til å omfatte dokumenter som inneholder føringer knyttet til anskaffelser av mat- og måltidstjenester. Fordi dette er gode eksempler hvor bærekrafthensyn bør stilles og fordi vi samarbeider med Kjøp bærekraftig-prosjektet. Vi har sett på offentlige kilder, i tillegg til virksomhetsspesifikke strategidokumenter og konkurransegrunnlag fra de tre innkjøpsavdelingene. Ved å sammenstille føringene gitt i styringsdokumentene med klima- og miljøkrav- og kriterier i konkurransegrunnlagene, kan det synliggjøre hvordan bærekrafthensyn iverksettes i praksis. I vår studie har vi ikke vurdert innkjøpsavdelingenes behov opp mot krav og kriterier som er stilt, dermed har vi ikke kunnet vurdere hvorvidt kravene og kriteriene er hensiktsmessige, men undersøkt hvordan kravene og kriterienes samsvarer med føringene. Begrunnelsen for dette er at det vil kreve grundig redegjørelse av behovene ved hver av de tre innkjøpsavdelingene og deres respektive lokale forhold. Studien har ikke tilstrekkelig ramme til å inkludere dette.

1.6 Oppbygging av oppgaven:

Oppgaven er inndelt i fem kapitler. Kapittel én starter med innledning, introduksjon og bakgrunn, presentasjon av problemstilling og begrunnelse for valg av denne. Vi presenterer mulige hypoteser og oppgavens avgrensning. I kapittel to presenteres oppgavens teoretiske fundament, mens det i kapittel tre redegjøres for valg av metode. Vi presenterer våre resultater, analyse og drøftelse i kapittel fire, før vi avslutter oppgaven i kapittel fem med konklusjon, begrensninger og videre forskning.

2. Teoretisk kontekst

I det kommende kapittelet presenteres relevant teori knyttet til problemstillingen og forskningsspørsmålene. Vi har valgt å benytte offentlige kilder sammen med teoretisk faglitteratur. For å forklare hvordan iverksettingen av bærekrafthensyn i produktkategorien foregår, har vi definert seks dimensjoner: bærekraft, iverksetting, strategisk innkjøp, kompetanse, tildelingskriterier og kravspesifikasjoner og rammeavtaler. Dimensjonene forteller noe om hvordan innkjøpsavdelingen iverksetter bærekrafthensyn. De seks dimensjonene vil bidra til å besvare vår problemstilling:

Hvordan iverksettes bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter og hvilke utfordringer kan oppstå?

2.1 Mat og måltidstjenester

Offentlige oppdragsgivere kan stille ulike krav og kriterier til bærekraft, herunder til klima og miljøhensyn (Meld. St. 13 (2020-2021), s. 23). Oppdragsgivere bør stille klima- og miljøkrav- og kriterier om reduksjon av matsvinn (NFD, 2017, s. 21). Viktige bærekrafthensyn som kan stilles til leverandørene for mat- og måltidstjenestekontrakter er reduksjon av matsvinn og inkludering av mer fisk og hvitt kjøtt (Ernæringsrådet, 2017, s. 52). Det kan stilles krav om at leverandørene skal være tilsluttet bransjeavtalen (DFØ, 2021, s. 52). Bransjeavtalen ble undertegnet av to avtaleparter, ved representanter fra myndighetene med fem departementer og representanter fra matbransjen med tolv bransjeorganisasjoner. Matvarebransjens representanter skal ifølge bransjeavtalen rapportere til myndighetene på implementerte tiltak og andelen matsvinn som er blitt redusert (Riksrevisjonen, 2022, s. 42).

For å veilede offentlige oppdragsgivere til å utforme hensiktsmessige krav og kriterier, har DFØ utarbeidet kriterieveiviseren (DFØ, 2021, s. 26). Veiviseren har som formål å fungere som verktøy for økt bærekraft gjennom anskaffelser, blant annet for produktkategorien mat- og måltidstjenester (DFØ, 2022A). DFØ har utviklet en klimakalkulator for matanskaffelser (DFØ, 2021, s. 51). Kalkulatoren skal hjelpe offentlige oppdragsgivere med beregningen, planlegging og oppfølgingen av klimafotavtrykket av anskaffelser, også for mat og måltidstjenesteanskaffelsene (DFØ, 2022D).

2.2 De grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsippene

De fem grunnleggende prinsippene i anskaffelseslovens § 4 legger føringer for offentlige oppdragsgivere (Goller et al., 2017, s. 49):

Likebehandling: innebærer at like situasjoner skal behandles på lik måte. Det skal stilles ikke-diskriminerende og objektive kriterier. Med ikke-diskriminerende menes at oppdragsgiver ikke har anledning til å favorisere leverandører. Alle aktørene får lik tidsramme til å utarbeide tilbudet. Oppdragsgivere har ikke anledning til å velge kriterier som favoriserer enkeltaktører (Goller et al., 2017, s. 50-51).

Forutberegnelighet: innebærer at informasjonen som gis til leverandøren skal til enhver tid være klar og tydelig. Det skal ikke være tvil om hvilke krav og kriterier som vektlegges og hvordan leverandørene skal svare på disse (Goller et al., 2017, s. 51).

Etterprøvnbarhet: anskaffelsesprosessen skal kunne sjekkes i etterkant. Dette skal gjøres ved å lagre dokumentasjon i forbindelse med konkurransen. Mangelfull dokumentasjon hos oppdragsgiver bryter med etterprøvnbarhetsprinsippet og kan medføre brudd på likebehandlingsprinsippet (Goller et al., 2017, s. 54).

Konkurranse: beskrives som prosedyre for hvordan offentlige anskaffelser skal avholdes og gjennomføres. Konkurranse er en forutsetning for offentlige anskaffelser og kunngjøres for anskaffelser som overstiger terskelverdiene. Når det avholdes en konkurranse som er under den lovlige terskelverdien, skal konkurransen gjøres kjent for et rimelig antall aktører.

Formålet er å sikre at hensynet til konkurranse ivaretas og opprettholde kravet til konkurranse (Regjeringen, 2017).

Forholdsmessighet: Dette prinsippet skal bidra til å sikre at oppdragsgivers beslutninger og tiltakene som iverksettes er forholdsmessige. Oppdragsgivers krav må være forholdsmessige,

det vil si at oppdragsgiver ikke har anledning til å stille krav som kan vurderes å være for strenge for å få oppfylt sitt behov (Regjeringen, 2017).

2.3 Seks dimensjoner for bærekrafthensyn i krav og kriterier

Vi har valgt ut seks dimensjoner som vi mener kan hjelpe oss med å forklare iverksetting av bærekrafthensyn i anskaffelser. Hver av dimensjonene skal forklare hvordan innkjøpsavdelingen kan stille egnede krav og kriterier. Dimensjonene vi gjennomgår for å besvare problemstillingen er bærekraft, iverksetting, strategisk innkjøp, kompetanse, tildelingskriterier og kravspesifikasjon og rammeavtaler. Hver dimensjon mener vi er nødvendig for at en innkjøpsavdeling skal kunne oppnå bærekraftig utvikling gjennom sine anskaffelser av mat- og måltidstjenester. De seks dimensjonene må sees i sammenheng om man skal forklare iverksetting og utfordringer som kan oppstå ved at en tilleggsdimensjon, slik som bærekraft, skal inn i en anskaffelsesprosess. Vi identifiserte et behov for å definere noen elementer som vi mente hadde innvirkning på iverksetting av offentlige anskaffelser og kom frem til at disse seks dimensjonene vil kunne hjelpe oss med å besvare våre spørsmål. Derfor benyttes disse seks dimensjonene til å forklare hvordan oppdragsgivere iverksetter bærekrafthensyn i anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter. Vår forklaring for valget av dimensjonene:

1. Bærekraft: Hoveddimensjonen som skal legge rammen for det vi skal undersøke i denne studien (FN-sambandet, 2021).
2. Iverksetting: Beskriver hvordan bærekraft gjennomføres. Bærekrafthensyn kan inkluderes på ulike måter (Vabo et al., 2020, s. 184).
3. Strategisk innkjøp: Strategi i innkjøp er nødvendig for å oppnå mer bærekrafthensyn i anskaffelsene. Når strategien henger godt sammen stimulerer det til at offentlige oppdragsgivere kommer lenger i utviklingen (Busch, 2014, s. 100-101).
4. Kompetanse: Kompetanse påpekes som hinder for å oppnå iverksetting av bærekrafthensyn og er nødvendig for å kunne iverksette bærekrafthensyn (DFØ, 2021, s. 8).
5. Tildelingskriterier og kravspesifikasjon: Ved å undersøke krav og kriterier søker vi å avdekke hvorvidt bærekrafthensyn stilles i form av klima- og miljøkrav- og kriterier i konkurransegrunnlagene (OECD, 2018, s. 21).
6. Rammeavtaler: Er kontrakter som varer over et gitt tidspunkt. Rammeavtale er inkludert fordi rammeavtaler blir brukt i stor grad av offentlige oppdragsgivere. Ved å

inngå store rammeavtaler kreves det at oppdragsgivere er bevisste på hvordan slike avtaler kan påvirke leverandørmarkedet og hvilke hensyn til bærekraft som er hensiktsmessige å inkludere (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 129).

2.3.1 Bærekraft

Det finnes en rekke definisjoner av bærekraft. FN har utarbeidet bærekraftsmål som består av 17 mål med 169 underliggende delmål. Målene utgjør verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030 (FN-sambandet, 2021).

Bærekraft er delt inn i tre dimensjoner: sosiale forhold, økonomisk vekst, og klima og miljø. Ettersom det finnes mange ulike definisjoner av bærekraft og bærekraftig utvikling, er det viktig å forstå hva uttrykket bærekraft innebærer og hva bærekraftig utvikling kan bety.

Uttrykket bærekraftig utvikling omtales ofte som en plan for fremtiden, planeten og dens innbyggere. Verden har behov for en plan for å styre utviklingen i en mer bærekraftig retning (FN-sambandet, 2021). Brundtlandkommisjonen definerer begrepet bærekraftig utvikling slik: *«En bærekraftig utvikling er en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstillende sine behov»* (FN-sambandet, 2021).

Opphavet til begrepet bærekraftig utvikling ble nevnt for første gang i Brundtland-rapporten fra 1987 (FN-sambandet, 2021). Brundtlandkommisjonen legger vekt på dagens behov, mens forskerne Csernai og Vaagen (2018) påpeker at bærekraft kan bety ulikt avhengig av hvor man befinner seg geografisk. Forskerne påpeker at definisjonen til Brundtlandkommisjonen ikke sier noe om hva behovene for kommende generasjoner vil være. Videre fremgår det at behovene til de kommende generasjonene ikke vil være like som de foregående generasjonenes behov. Det ville i så fall innebære at utviklingen var regressiv eller har tilbakevirkende effekt (Csernai & Vaagen, 2018, s. 68-69). Bærekraft kan bety ulike ting avhengig av konteksten og dermed kan det skape forvirring om hva man legger i ordet bærekraft (NIBIO, 2020, s. 18).

Bærekraftig utvikling er ikke ensbetydende med en fremtidig harmonisk tilstand, men en utvikling som krever en kontinuerlig endringsprosess (FN-sambandet, 2021). Kritikk av begrepet bærekraft og bærekraftig utvikling er at det benyttes ofte og til dels upresist, til ulike formål. Kjøp bærekraftig-prosjektet ved Oslomet har definert bærekraftige kjøp på følgende måte: *«Vi forstår bærekraftige, offentlige anskaffelser av mat- og cateringstjenester som en*

arbeidsmåte der innkjøpene skaper verdi ikke bare for organisasjonen selv, men også for miljøet, (den lokale) økonomien og (lokal)samfunnet» (Oslomet, 2022)

I vår studie har vi tatt utgangspunkt i definisjonen brukt av Kjøp bærekraftig-prosjektet, og lagt denne til grunn når vi har avgrenset undersøkelsen av klima- og miljø.

Iverksetting av bærekrafthensyn i anskaffelser er valgt som hovedtema for studien, som har til hensikt å undersøke hvordan ulike bærekrafthensyn brukes av innkjøpsavdelinger for å skape merverdi gjennom anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter. Bærekraftens tre dimensjoner må sees i sammenheng og innebærer en helhetlig tilnærming til utvikling (Meld. St. 40 (2020-2021), s. 5-6). I handlingsplanen blir offentlig etterspørsel etter klima- og miljøvennlige løsninger oppgitt som en løsning, som kan bidra til å styrke markedene for bærekraftige produkter og tjenester (DFØ, 2021, s. 4).

Begrepet bærekraft består som nevnt av tre dimensjoner: sosiale forhold, økonomisk vekst og miljø og klima, som verden må jobbe med for å skape bærekraftig utvikling. Dette blir ofte kalt de tre dimensjonene i bærekraftig utvikling. Det er sammenhengen mellom disse tre dimensjonene, som avgjør om noe er bærekraftig (FN-sambandet, 2021).

2.3.1.1 Sosiale forhold

Dimensjonen for bærekraftig utvikling omhandler utvikling av sosiale forhold. Under denne dimensjonen ser man på løsninger for hvilke tiltak man kan innføre for å forhindre og bekjempe fattigdom. Dimensjonen skal sikre et godt og rettferdig fundament for et anstendig og verdig liv for alle mennesker (FN-sambandet, 2021). Det er flere forhold som inngår innunder den sosiale dimensjonen, blant annet anstendig arbeid, utdanning, likestilling og gode helsetjenester. De sosiale forholdene gjenspeiler samfunnet og innbyggerne (FN-sambandet, 2021). Det følger av anskaffelsesregelverkets avvisningsregler hvilke sosiale hensyn som skal inkluderes, herunder brudd på bestemmelser om arbeidsforhold, svart arbeid, korrupsjon, mv. som berører den sosiale dimensjonen i bærekraft (NFD, 2017, s. 126). I veilederen for anskaffelsesregelverket fremgår det at det er tilrettelagt ivaretagelse av miljø- og klimahensyn, sosiale hensyn og innovasjon gjennom oppdragsgiveres anskaffelser (NFD, 2017, s. 17).

2.3.1.2 Økonomisk vekst

Under FNs definisjon av den økonomiske dimensjonen for bærekraft går det ut på å sikre at mennesker og samfunn har økonomisk trygghet. For å stimulere til utvikling kan økonomisk vekst være viktig, ettersom det stimulerer til å skape arbeidsplasser og genererer økte inntekter i form av skatt. Skatteinntektene bidrar til å betale for velferdstjenester slik som barnehager, utdanning og helsetjenester (FN-sambandet, 2021).

2.3.1.3 Miljø og klima

I handlingsplanen påpekes det at oppdragsgivere skal sikre at leverandører i anskaffelser av kategorien mat- og måltidstjenester skal overholde regelverket, i tråd med føringer for klima- og miljøhensyn (DFØ, 2021, s. 5). Offentlige oppdragsgivere kan bidra til å minimere negativ miljøpåvirkning og stimulere til mer klimavennlige løsninger, ved å ta i bruk beregning av livssyklus kostnader i anskaffelsesprosessene (DFØ, 2021, s. 6). Matproduksjon og matsvinn gir økte klima- og miljøproblemer (FAO, 2020, s. 110).

Anskaffelsesloven § 5 og forskriften § 7-9 oppgir at offentlige oppdragsgivere kan utforme konkurransegrunnlaget ved å stille krav og kriterier som er egnet til formålet og at disse kan knyttes til de ulike delene av anskaffelsesprosessen, slik det følger av lov og forskrift om offentlige anskaffelser (DFØ, 2021, s. 7). Gjennom hensiktsmessig utforming av anskaffelser er det mulig for oppdragsgivere å øke hensynet til miljø, innovasjon og sosiale forhold. En forutsetning for dette er at utforming av krav og kriterier i konkurransegrunnlagene har direkte tilknytning til det som skal anskaffes. Gjennom reduksjon av skadelig miljøpåvirkning og økte klimavennlige løsninger i hele livssyklusen til en anskaffelse, stimulerer oppdragsgivere til at det gjennomføres flere bærekraftige anskaffelsesprosesser (NFD, 2017, s. 158).

2.3.2 Iverksetting

Iverksetting defineres som politikk hvor alle handlinger rettes mot gjennomføring av politiske vedtak (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 447).

Ifølge Vabo et al. (2020) omfatter iverksetting både realisering og gjennomføring. Begrepene er ikke ensbetydende med hverandre, da det ikke alltid er sammenfall mellom intensjonen og det som faktisk blir realisert (Vabo et al., 2020, s. 184). Forskningen om iverksetting ble påbegynt i 1973 og ble omtalt av de amerikanske statsviterne Aaron Wildavskys og Jeffery L.

Pressman i boken “implementation”. Boken beskriver offentlig politikk som en rekke kausale sammenhenger av hva som kan skje med samfunnet dersom det offentlige fatter et vedtak. Aaron Wildavskys og Jeffery L. Pressman fremla utfordringene med iverksetting og kom frem til at iverksetting burde avgrenses til å omfatte enkle grep. Aaron Wildavskys og Jeffery L. Pressman utga i senere tid en bok som rettet et kritiske blikk på sitt tidligere syn (Vabo et al., 2020, s. 186).

Når man skal iverksette noe tyder det på at noe må endres fra slik det var, poengterer Roos et al. (2014). Iverksetting omfatter ofte en viss grad av endring i forhold til den nåværende situasjonen (Roos et al., 2014, s. 247). Iverksetting kan deles inn i to perspektiver; nedenfra-og-opp, og ovenfra-og-ned perspektivene.

Ovenfra-og-ned perspektivet tar utgangspunkt i Wildavskys og Pressman sitt perspektiv om iverksetting og har et overordnet myndighetsperspektiv. For eksempel kan det være politikeres perspektiv og måten informasjonen går nedover til en underordnet gruppe (Vabo et al., 2020, s. 188).

En kritikk mot ovenfra-og-ned perspektivet, går ut på at det ikke er like lett å måle om iverksettingen har vært vellykket eller ei. Ofte er det uklarerhater vedrørende hva målet faktisk er, noe som kan gjøre det vanskelig å måle iverksettingen (Vabo et al., 2020, s. 189-190).

Nedenfra-og-opp perspektivet tar utgangspunkt i iverksettere og samfunnet. Perspektivet belyser måten iverksetterne og samfunnet påvirker informasjonen oppover til overordnede organer, eksempelvis til politikere (Vabo et al., 2020, s. 190). Nedenfra-og-opp perspektivet overfører informasjonen opp fra de såkalte bakkebyråkratene, slik som lærere, leger og politi, og oppover til de som iverksetter politikken. I denne overføringen får bakkebyråkratene en viss form for autonomi og mulighet til å påvirke iverksettingen etter behov (Vabo et al., 2020, s. 191). Det har blitt gjort forsøk på å koble de to perspektivene sammen. Denne sammenkoblingen kalles tredjegerasjons iverksettingsforskning (Vabo et al., 2020, s. 195).

Et annet perspektiv er Matlands syntese som omhandler at iverksettingen ikke kan ha en fast ramme og forklaringsmåte som skal passe til alle iverksettingsprosessene. Begrunnelsen for at en fast ramme ikke kan benyttes, er at politikken er i stadig endring og at den samme forklaringsmåten dermed ikke kan begrunne de ulike iverksettingsprosessene. Utover dette mente Matland (1995) at iverksetting var situasjonsbestemt og avhengig av innholdet i den valgte politikken (Vabo et al., 2020, s. 195).

Governance er et perspektiv basert på samarbeid. Rob Rhodes beskriver et selvregulerende perspektiv som kjennetegnes ved gjensidig samarbeid mellom hverandre, kontinuerlig samhandling og utnyttelse av hverandres ressurser. Perspektivet beskriver en tillitsbasert tilnærming til samhandling som skal medvirke til at aktørene får mer autonomi ved å samhandle i nettverk. I dette nettverket er ingen over eller under hverandre i hierarkiet, og oppgaveutførelsen er basert på gjensidig samarbeid og koordinering (Vabo et al., 2020, s. 199-200). Iverksettingsteorien har utviklet seg og kan brukes til å forklare at endringer kan komme fra ulike hold.

2.3.3 Strategisk innkjøp

Strategi er virksomhetens overordnede styringsplan. Ofte er det sammenheng mellom en virksomhets overordnet strategi og virksomhetens innkjøpsstrategi, som omtales som strategisk innkjøpsstrategi. Gjennomføring av strategiske anskaffelser innebærer bruk av langsiktige planer for å sørge for at virksomheten skal kunne møte sine overordnede mål. For enkeltanskaffelser kan det benyttes tilpassede strategiske tilnærminger for å bedre imøtekomme virksomhetens mål (Busch, 2014, s. 100-101). I klimastrategien skal det nasjonalt tilrettelegges for betydelige utslippsreduksjoner (Innst. 253 S (2017-2018), s. 3).

Riksrevisjonens undersøkelser har vist at det ikke har foregått systematisk oppfølging og opplæring gjennom kompetansehevende tiltak for landets innkjøpsavdelinger (Riksrevisjonen, 2022, s. 12). Mangelen på kompetansehevende tiltak kan være til hinder for at anskaffelser brukes som strategisk virkemiddel for å oppnå mer bærekraft gjennom innkjøp (OECD, 2018, s. 21). Riksrevisjonens rapport viste at det er begrenset opplæringstilbud til offentlige oppdragsgivere (Riksrevisjonen, 2022, s. 74-75). Det kan være utfordrende å oppnå strategiske innkjøp, på grunn av manglende ressurser (Digitaliseringsdirektoratet, 2020, s.16). Offentlige oppdragsgiver kan skape bærekraftig innovasjon gjennom strategiske anskaffelser (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 23)

Det er prioritert å redusere klima- og miljøbelastningen gjennom strategisk bruk av anskaffelser (Miljødirektoratet, 2020, s. 43). Stortingsmeldingen viser at mangelen på systematisk oppfølging og opplæring, forhindrer iverksetting av bærekrafthensyn gjennom bruk av strategiene (Meld St. 22 (2018-2019), s. 82).

Statistikk kan brukes som strategisk virkemiddel til å følge opp og måle utviklingen (Riksrevisjonen, 2022, s. 12). I sin kartlegging i 2018 kom OECD frem til at Norge har et

velfungerende system for anskaffelser, men at det likevel er rom for forbedring ved å strategisk rette anskaffelsene inn mot å løse utfordringer. Gjennomføring av strategiske offentlige anskaffelser er komplisert. Kommuner kan ha særlig fordel av spesialisert støtte og veiledning i implementering av strategiske anskaffelser for å oppnå økt bærekraftig utvikling (OECD, 2018, s. 21).

2.3.4 Kompetanse

For å stimulere til mer bærekrafthensyn i anskaffelser er det viktig at oppdragsgivere har kompetanse til å vurdere de ulike effektene anskaffelsen kan gi (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 77). Kompetanse kan her forstås som viktig for at innkjøpere skal kunne nå bærekraftsmål (KMD, 2021B, s. 20).

Følgende definisjon av kompetanse er utledet av Lai: «*Kompetanse er de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle oppgaver i tråd med definerte krav og mål*» (Lai, 2013, s. 46).

Lai mener at kompetanse ofte er den mest avgjørende ressursen for å lykkes med et resultat over tid (Lai, 2013, s. 21). I henhold til Lais definisjon, tar kompetanse utgangspunkt i kunnskap, ferdigheter, evner og holdninger. Her undersøkes hvordan disse egenskapene kan fordeles i organisasjonen på best mulig måte. De ulike kompetansedelene er satt sammen av ulike komponenter som kompetanse består av (Lai, 2013, s. 46).

Kunnskap betegnes som menneskets data og referer til det vi vet. Man deler inn i taus kunnskap og eksplisitt kunnskap. Taus kunnskap er vanskelig å sette ord på, kan utvikles over tid og bli til eksplisitt kunnskap som er lettere å dele og definere. Taus kunnskap kan på sin side deles med andre, gjennom observasjon (Lai, 2013, s. 47-48).

Ferdigheter beskrives som evnen til å utføre komplekse, velorganiserte atferdsmønstre på en tilpassingsdyktig måte, som tilrettelegger for å oppnå forhåndsdefinerte mål. Dette kan knyttes til praktiske handlinger og utvikles gjennom øvelse over tid. Evner kan kobles til egenskaper, kvaliteter og talenter som gjør det mulig å utføre en oppgave. Holdninger defineres av Lai som en av de viktigste egenskapene å besitte og beskriver personens egenvurdering som kompatibel til å utføre oppgaven. For å kunne nå bestemte krav og mål, må samtlige komponenter være til stede (Lai, 2013, s. 49-51).

I arbeid med kompetanse blir ressursbegrensing til å drive kompetanseheving rundt klima og miljø påpekt som en utfordring (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 118). Kompetansemangel omtales som en sentral barriere som forhindrer implementering av klima, miljøvennlige og innovative anskaffelser. Kompetansebarrieren har vært gjenstand for grundige undersøkelser (DFØ, 2021, s. 12). OECDs undersøkelser i 2018 peker på at tid til kompetanseheving innen bærekraft er en utfordring (OECD, 2018, s. 21). Barrierene går ut på et større utfordringsbilde og tar for seg mangel på kompetanse for å utforme klima- og miljøvennlige anskaffelser. Undersøkelser viser at offentlige innkjøpere anser tidspress, mangel på ressurser og tilstrekkelig miljøkompetanse som utfordringer (DFØ, 2020B og 2020C). For at innkjøpere skal kunne stille bærekrafthensyn i krav og kriterier i konkurransegrunnlagene, må de føle seg trygge på hvilke krav som kan stilles, i tillegg til at de må besitte den nødvendige kompetansen til å forstå hvilke krav som kan fastsettes (Riksrevisjonen, 2022, s. 74). Dette kan redusere frykten for å gjøre feil (Riksrevisjonen, 2022, s. 62).

Undersøkelser gjort av DFØ, viser at det er sammenheng mellom den enkelte innkjøpers kompetanse innen utforming av bærekrafthensyn gjennom krav og kriterier, og følelsen av å være trygg på gjennomføring av anskaffelser (Riksrevisjonen, 2022, s. 74). Dette kan forstås som at jo høyere kompetanse og erfaring innkjøperen har, desto bedre rustet er vedkommende til å utforme egnede konkurransegrunnlag. Desto tryggere innkjøperne blir i sitt arbeid, jo mindre kan frykten for å begå feil komme i veien for utforming av krav og kriterier til bærekraft gjennom anskaffelser (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 67).

For å øke kompetansen til offentlige innkjøperne er det nødvendig at det foreligger tilstrekkelig og tilgjengelig opplæringsmateriell til innkjøpere (Riksrevisjonen, 2022, s. 14). Det er blitt utarbeidet veiledningsmateriell som skal bidra til å gi offentlige innkjøpere nødvendig kompetanse til å vektlegge bærekraft, gjennom krav og kriterier i sine anskaffelser (Riksrevisjonen, 2022, s. 74). Mangel på kompetanse til å fastsette gode krav og kriterier for å ivareta klima og miljø ved innkjøpsavdelingene, blir trukket frem som en av hovedårsakene til at bærekrafthensyn ikke ivaretas i anskaffelsene. Når det mangler kompetanse om krav som kan stilles, kan det bli utfordrende å identifisere eventuelle konsekvenser av å benytte uhensiktsmessige krav. Rambøll og Difi gjennomførte i 2018 en undersøkelse som viste at oppdragsgivere i liten grad stiller krav til klima- og miljø i sine anskaffelser (Difi, 2018). Frykten for å gjøre feil begrenser utnyttelse av handlingsrommet til å stille sterke og lovlige klima- og miljøkrav (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 89).

For å styrke bærekraftsarbeidet bør oppdragsgivere ha kjennskap til og kunnskap om sitt lokalmarked. Det gjennomføres en rekke anskaffelser i innkjøpsavdelinger rundt om i landet. Utfordringen anses å være større for de mindre innkjøpsavdelingene, ettersom det ofte er få ressurser som skal ivareta mange oppgaver (DFØ, 2021, s. 20).

Kompetanse omtales som noe av den mest avgjørende ressursen for å lykkes med et resultat over tid (Lai, 2013, s. 21). Dersom det er mangel på nødvendig kompetanse, kan det være til hinder for å oppnå ønskede resultater.

2.3.5 Tildelingskriterier og kravspesifikasjon

Endringene i regelverket åpnet opp for å forenkle oppdragsgivers muligheter til å stille hensiktsmessige krav og kriterier til bærekraftige produkter og tjenester (DFØ, 2021, s. 4). Kravspesifikasjonen skal oppgi behovene som skal dekkes av den valgte leverandøren. Flexibilitet og handlingsrom i valg av tildelingskriterier og kravspesifikasjonene vil være med på å ivareta hensynet til miljø (KMD, 2017, s. 21). Disse hensynene må samsvare med oppdragsgivers behov, økonomisk ramme, markedet, andre samfunnshensyn og lokale forhold (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 88).

Offentlige anskaffelser kan stimulere til omstilling ved å profesjonalisere og skape robuste innkjøpsavdelinger, som har nødvendig kompetanse (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 163).

Klima- og miljøkrav- og kriterier i offentlige anskaffelser kan også ha en kostnadsside (Oslo Economics, 2018, s. 34). Dette kan for det første oppstå som følge av økte transaksjonskostnader i de enkelte anskaffelsene (Oslo Economics, 2018, s. 36).

Oppdragsgivere bruker tid og ressurser på å velge, vurdere og følge opp nye krav, samt tiltak for å øke miljøkompetansen i organisasjonen (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 76). For det andre kan produkter og løsninger som bidrar til mer klima og miljøvennlige anskaffelser, ha en høyere pris. For det tredje kan klima- og miljøhensyn bli konkurransedepende. I enkelte tilfeller vil kun de større aktørene med finansiering til å dekke kravene, kunne delta. For eksempel kan dette gjelde muligheten til omlegging til ny og mer miljøvennlig teknologi eller omlegging til el-bilpark (Meld. St. 13 (2020-2021), s. 14). Det er anbefalt at miljøkriterier skal omfatte 30 prosent vektlegging (Anskaffelsesforskriften, 2016, § 7-9).

2.3.5.1 Tildelingskriterier

Tildelingskriterier blir definert som kriterier for kontraktstildeling, som benyttes til evaluering og vurdering av leverandører. Kriteriene skal ha tilknytning til behovet som skal dekkes og være egnet for å kunne vurdere og evaluere tilbudene opp mot hverandre (Riksrevisjonen, 2022, s. 6). Anskaffelsesregelverket regulerer prosessen for tildeling av kontrakter. Leverandøren som besvarer tildelingskriteriene best, får tildelt kontrakten (Goller et al., 2017, s. 159).

Tildelingskriteriene kan deles inn på tre ulike måter, det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, lavest kostnad eller det beste forhold mellom pris og kvalitet (Goller et al., 2017, s. 160). Legges det økonomisk mest fordelaktige tilbudet til grunn for vurderingen av innkomne tilbud, vil leverandøren som har lavest pris bli valgt (Goller et al., 2017, s. 160).

Dersom laveste kostnad legges til grunn for vurderingen av tilbud, må oppdragsgiver regne ut livssyklus kostnadene. Denne metoden innebærer at anskaffelsens kostnader beregnes, herunder vedlikeholdskostnader og driftskostnader. Deretter legges kostnadene sammen og oppdragsgiver kommer frem til total kostnaden for varen eller tjenesten (Goller et al., 2017, s. 160). I beregningen av livssyklus kostnaden kan også miljøbelastningene vektlegges (Riksrevisjonen, 2022, s. 19).

Hensiktsmessig utforming av krav og kriterier innebærer at de skal være tilpasset formålet (Riksrevisjonen, 2022, s. 23). Vektlegging av klima- og miljøkrav- og kriterier må sees opp mot de kostnadene disse medfører (Riksrevisjonen, 2022, s. 27). For å få lavere og mer forutsigbare fremtidige kostnader vil vektlegging av livssyklus kostnader kunne gi den laveste total kostnaden. Det krever at tilbudene angis med laveste totale kostnader, i tillegg til at valg av løsninger som på sikt gir merverdi og kvalitet, blir vektlagt. Dette kan oppdragsgivere bidra med ved å vektlegge andre forhold enn innkjøpspris (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 85). Oppdragsgiver kan vektlegge langsiktig planlegging for hele anskaffelsens varighet og på den måten spare penger, samtidig som miljøhensynet ivaretas (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 85).

Det beste forholdet mellom kvalitet og pris ble tidligere omtalt som «det økonomisk mest fordelaktige tilbudet». Ved å vektlegge det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, skal kvalitative, sosiale eller miljømessige sider, legges til grunn, i tillegg til kostnad eller pris (Goller et al., 2017, s. 160). Kriteriene må ha tilknytning til leveransen og miljøkriteriet kan kun stilles dersom det er hensiktsmessig (Goller et al., 2017, s. 162).

Selv om det er anbefalt at miljø bør vektlegges med minimum 30 prosent må det gjøres en vurdering. Myndighetene kan velge å detaljregulere oppdragsgivere gjennom å fremsette krav til at det skal stilles helt konkrete, forhåndsdefinerte miljøkrav- og kriterier i anskaffelsene. Ved slik detaljregulering, foreligger det en risiko for at oppdragsgivere fastsetter krav som ikke er hensiktsmessige, for å imøtekomme forhåndsbestemte mål. Oppdragsgivere kan i slike tilfeller ende opp med å måle på rent premiss. Risikoen blir at det ikke gjøres en reell vurdering av hensiktsmessigheten ved bærekraftensyn stilt i den konkrete anskaffelsen. Et slikt tilfelle utfordrer den innkjøpsfaglige fleksibiliteten (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 88).

2.3.5.2 Kravspesifikasjon

Kravspesifikasjonen beskriver hvilke krav som gjelder for anskaffelsen og hva det forventes at leverandørene dekker (Goller et al., 2017, s. 147).

Kravene som fremgår av kravspesifikasjonen skal være tilknyttet den aktuelle leveransen og stå i rimelig forhold til anskaffelsens verdi og formål (DFØ og NHO, 2020, s.11).

Oppdragsgivere har valgfrihet når de fastsetter krav, også klima- og miljøkrav, men må sikre at forholdsmessighetsprinsippet overholdes. Ifølge forskriften § 8-5 skal kravene som oppdragsgiver stiller til varen eller tjenestens egenskaper fremgå av kravspesifikasjonen (Goller et al., 2017, s. 149).

2.3.6 Rammeavtaler

Rammeavtaler kan inngås med én eller flere leverandører og én eller flere oppdragsgivere. Det er opp til oppdragsgivers vurdering å benytte rammeavtale (Goller et al., 2017, s. 99).

På DFØs fagsider om offentlige anskaffelser blir det beskrevet at oppdragsgivere kan inngå rammeavtaler for varer og tjenester. Anskaffelsesportalen beskriver at det ofte er mindre ressurskrevende for oppdragsgiver å ta i bruk rammeavtaler. Bruk av rammeavtaler kan redusere det administrative arbeidet som følger anskaffelsesprosesser, noe som kan gi oppdragsgivere økt fleksibilitet. Dette skyldes at det kan gjøres avrop raskt gjennom rammeavtalen, uten behov for ny kunngjøring av konkurranse. I tillegg varer ofte rammeavtaler over en viss periode, begrenset opptil fire år (DFØ, 2022B).

Ved å tilrettelegge for økt konkurranse og deltakelse av små, mellomstore og lokale leverandører, blir oppdeling av kontrakt nevnt som et tiltak. Oppdeling av store kontrakter kan gi mulighet for at leverandører inngir tilbud på deler av kontrakten (DFØ, 2021, s. 44).

Oppdeling av kontrakter, skal ifølge handlingsplanen, stimulere til å oppnå mer bærekraft gjennom anskaffelser, hvor det hevdes at det ved oppdeling av kontrakter gjøres mulig for oppdragsgivere å anskaffe fra små og mellomstore bedrifter (DFØ, 2021, s. 50-51). Dersom offentlige innkjøpere ønsker å dele opp kontraktene sine kan det stimulere til økt andel avtaler med små, mellomstore og lokale aktører (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 44-45). Det kan virke konkurransehemmende at kun én tilbyder velges på store kontrakter, noe som kan skje ved at det stilles for strenge krav. Dersom slike krav utformes kan det føre til en ekskludering av små, mellomstore og lokale leverandører fra deltakelse i konkurransen (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 43).

Oppdeling av kontrakter er nedfelt i anskaffelsesforskriften: «*Oppdragsgiver må ikke misbruke rammeavtaler eller anvende dem på en måte som hindrer, begrenser eller vrir konkurransen.*» (Anskaffelsesforskriften, 2016, § 15-1 (5)).

Forskriftsbestemmelsen legger føringer om at rammeavtaler ikke skal virke hemmende på konkurransen. Leverandører skal gis lik mulighet til å delta i konkurransen. Utformingen av rammeavtalene skal foregå i henhold til de grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsippene og skal særlig ivareta det grunnleggende prinsippet om likebehandling (Goller et al., 2017, s. 102).

Oppdragsgiver må være bevisst konsekvensene av kravene som stilles under utforming av anskaffelsen (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 43-44). Hensynet til forutberegnelighet og gjennomsiktighet er her viktige prinsipper å ivareta. For å ivareta disse hensynene er det satt grenser for pris og lengde på rammeavtalene (Goller et al., 2017, s. 105).

En mulig hindring mot å fremme bærekraft er at det etter anskaffelsesregelverket ikke tillates å stille krav til lokalprodusert mat, eller at maten skal være produsert i Norge, av hensyn til diskriminering (DFØ, 2022E). Dette skyldes at valg av lokale leverandører bryter med hensynet til likebehandlingsprinsippet (Goller et al., 2017, s. 50-51).

Riksrevisjonen hevder at en fellesnevner for rammeavtaler er at det kjøpes inn ulike produkter. Enkelte oppdragsgivere deler inn anskaffelsene inn i produktgruppe, andre ønsker tilbud på hele sortimentet (Riksrevisjonen, 2022, s. 49). Samtidig mener DFØ at det gjennom kontraktsoppdeling vil gi små og lokale bedre anledning til å inngi tilbud, mens det fremdeles vil være åpent for de store leverandørene, enten gjennom å levere tilbud på alle produktene eller på produktgrupper (DFØ, 2022E).

Ifølge DFØ finnes det ulike eksempler på hvordan oppdragsgivere kan dele opp sine kontrakter. Et eksempel er å dele opp kontrakter etter økologiske og konvensjonelle produkt. På den måten stimuleres det til mat- og måltidstjenester som leverer økologiske produkter deltar i konkurransen (DFØ, 2022E).

Kontraktsoppfølging innebærer å følge opp at leverandører leverer i henhold til kontrakten, blant annet på krav og kriterier stilt i tildelingskriteriene og kravspesifikasjonen. I oppfølgingen undersøkes områder med forbedringspotensial (NFD, 2017, s. 18-19).

3. Metode

Her vil vi presentere de valgte metodene som benyttes for å besvare problemstillingen vår:

Hvordan iverksettes bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter og hvilke utfordringer kan oppstå?

Vi innledet arbeidet med å be om godkjenning av metodeforløpet av NSD. Problemstillingen er utgangspunktet for valgte case og for bruk av intervju og dokumentanalyse. Vår fremgangsmåte blir her beskrevet og vi gir vår begrunnelse for valg av metode og case. Bruk av metode defineres som å følge en bestemt retning for å nå et mål (Johannessen et al., 2016, s. 25).

3.1 Kvalitativ og kvantitativ metode

Kvalitativ forskning beskrives som fortolkende og meningssøkende (Johannessen et al., 2016, s. 28). Det som skiller kvalitativ og kvantitativ forskning er at den kvalitative forskningen bygger på forståelse istedenfor forklaring og krever innsikt, i motsetning til kvantitativ forskning, som krever oversikt (Tjora, 2018, s. 24). Kvalitativ metode blir beskrevet som mer kontekstavhengig, enn kvantitativ metode. Kvalitativ metode gir dermed et mer detaljert bilde (Clark et al., 2021, s. 355).

Kvalitativ forskning blir beskrevet som en tilnærming som har en større nærhet og interaksjon med objektene. Kvantitativ forskning innebærer mer avstand til objektene og fremstilles ofte gjennom mer tallbasert metode (Tjora, 2018, s. 24). Kvalitativ metode går ut på at man prøver å tyde hva respondentene tenker, føler og beskrives ved at man ser gjennom øynene på respondentene som blir studert (Clark et al., 2021, s. 354).

3.1.1 Valg av metode

Vi ønsker å belyse menneskelige oppfatninger, tanker og meninger rundt iverksetting av bærekrafthensyn (Johannessen et al., 2016, s. 28). Vi er ute etter forståelse, innsikt og forklaring på hvordan iverksettingen av bærekrafthensynet foregår (Tjora, 2018, s. 24).

Valget falt dermed på at oppgaven skulle ha en kvalitativ tilnærming. Vi bruker case-studie med tre semistrukturerte intervjuer. I tillegg gjennomfører vi dokumentanalyse av styringsdokumenter, strategier og konkurransegrunnlag fra de tre innkjøpsavdelingene. Begrunnelsen for valg av metode er ønske om å snakke med innkjøperne, samtidig som vi kartlegger, analyserer og tolker dokumenter, for å se hvordan iverksettingen foregår i praksis. Med bakgrunn i dokumentene skal vi vurdere om strategiene og konkurransegrunnlagene henger sammen, for så å få dette bekreftet eller avkreftet gjennom intervjuene. Formålet er å besvare problemstillingen:

Hvordan iverksettes bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter og hvilke utfordringer kan oppstå?

Ved hjelp av de seks dimensjonene som er bærekraft, iverksettingen, strategisk innkjøp, kompetanse, tildelingskriterier og kravspesifikasjoner og rammeavtaler. De seks dimensjonene sklir over i hverandre og har ikke en klar avgrensing fra hverandre.

3.2 Case-studie

Case-studie blir beskrevet som en kvalitativ studie av en eller flere enheter som man ønsker å studere (Andersen, 2021, s. 14). Men det er ikke et klart bilde og det er stor uenighet om hva en case-studie faktisk er og hvordan den bør gjennomføres (Andersen, 2021, s. 24). En case kan være en del av en organisasjon, et hendelsesforløp eller en handling. Det er en undersøkelse av en eller et lite antall enheter som skal studeres (Andersen, 2021, s. 23). I dette tilfellet skal vi undersøke de tre innkjøpsavdelingene. Det er her snakk om tre caseundersøkelser av flere enheter som undersøkes på samme måte. Innkjøpsavdelingene blir sammenlignet med hverandre, dette kalles komparativ case-studie (Andersen, 2021, s. 91-92). Målet med en case-studie er at den skal gi en bedre helhetlig forståelse om temaet (Johannessen et al., 2016, s. 81). En case-studie består ofte av en kombinasjon av flere metoder, slik som her er tilfellet da vi bruker både dokumentanalyse og intervjuer (Tjora, 2018, s. 41).

3.2.1 Den valgte casen

De tre innkjøpsavdelingene ble valgt på bakgrunn av at de har ulik størrelse og geografisk beliggenhet. Vi fikk kontakt med innkjøpsavdelingene gjennom Kjøp bærekraftig-prosjektet. I utvalget har vi nok derfor fått innkjøpere som er «flinke i klassen». De som har vært villige til å delta hadde allerede et engasjement for bærekraft. Denne skjevfordelingen er vi klar over, men for å kunne belyse bærekraft ønsket vi et utvalg bestående av innkjøpere som hadde startet med iverksettingen og kunne uttale seg om bærekraft.

3.3 Rekruttering av informanter

I case-studiet vårt ble strategisk utvalg brukt for å få informantenes reflekterte uttalelser rundt et tema de har kunnskap om (Tjora, 2018, s. 130). Vi brukte intervjuer og dokumentanalyse av et utvalg virksomheter med god kjennskap til vårt tema. Utvalget er ikke gjort tilfeldig, men gjennom strategisk utvelgelse. Begrunnelsen for bruk av strategisk utvalg var at vi benytte noen som hadde en interesse for bærekraft. Rekruttering skjedde ved hjelp av Kjøp bærekraftig-prosjektet. Vi fikk da informanter med et engasjement og som ønsket å prioritere bærekraft. Vi har valgt en gruppe informanter som kan uttale seg reflektert om det aktuelle temaet.

Utvalget av informanter	Omtale av informant i oppgaven
Virksomhet A	Innkjøpsavdeling A
Kommune B	Innkjøpsavdeling B1 og B2
Kommune C	Innkjøpsavdeling C

3.4 Intervju

Den mest brukte måten å samle inn kvalitativ data på er gjennom kvalitative intervjuer. Kvalitative intervjuer beskrives som en fleksibel metode som kan passe til de fleste temaer, og gir en fyldig beskrivelse av det valgte temaet. Intervjuer er velegnet i tilfeller der

respondentene kan ha behov for større frihet til å uttrykke seg (Johannessen et al., 2016, s. 145). En utfordring med intervjuer er at mye hviler på kompetansenivået til de som planlegger og gjennomfører intervjuet (Oppen et al., 2020, s. 344).

Det finnes ulike former for intervju og det skilles ofte mellom tre former for intervjustruktur. Den første kalles ustrukturert intervju, som består av den helt frie samtalen. Den andre formen er strukturert intervju, hvor man følger intervjuguiden til punkt og prikke. Den siste formen er semistrukturert intervju, hvor man følger en mal, men i motsetning til strukturert intervju er det her rom for å bevege seg utenfor intervjuguiden og følge utviklingen i intervjusamtalen. For vår studie falt valget på semistrukturerte intervjuer. Begrunnelsen for valget er at det her benyttes en fast mal som følges når intervjuene gjennomføres. Samtidig gis det rom for å stille oppfølgingsspørsmål ved behov (Oppen et al., 2020, s. 350).

Semistrukturerte intervjuer vurderes som hensiktsmessig ettersom oppgaven skal ta for seg rutiner og oppfølging av bærekrafthensyn i innkjøpsavdelingen, samtidig som vi ønsker å få frem deres tanker, meninger og følelser. For å få innsikt i respondentenes tanker og meninger, bør intervjuguiden tillate noe rom for fleksibilitet og la respondenten uttale seg fritt på enkelte områder. For å sikre sammenligningsgrunnlag falt valget på semistrukturerte intervju, slik at det ble mulig å sammenligne innholdet i intervjuene.

3.4.1 Intervjuguide

Delvis strukturerte intervjuer kan gi en god balanse mellom det standardiserte og samtidig ha en viss fleksibilitet (Johannessen et al., 2016, s. 149). Intervjuguiden er satt opp med bestemt rekkefølge, supplert med underspørsmål.

Struktureringen i vår intervjuguide var at vi starter med faktaspørsmål, deretter gikk videre til introduksjonsspørsmål. Etterfulgt av overgangsspørsmål som leder inn i nøkkelspørsmålene, hvor kjernen ligger og som skal bidra til å besvare problemstillingen. Vi fulgte denne malen til alle informantene, men tilpasset noe til hvert enkelte intervju. Intervjuguiden ble oversendt informantene slik at de fikk mulighet til forberedelse. Vi vurderte at det var hensiktsmessig for å sikre best mulig bruk av intervjutiden. Intervjuguiden ble avrundet med avsluttende spørsmål, hvor respondenten ble gitt rom til å uttale seg fritt (Johannessen et al., 2016, s. 150-151).

3.4.2 Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene ble planlagt grundig i forkant. Vi gjennomgikk guiden grundig og diskuterte blant annet strategi. Vi valgte å gjennomføre intervjuene digitalt gjennom plattformen Teams med varighet på omtrent 60 minutter. Begrunnelsen for valg av digital gjennomføring fremfor ansikt til ansikt, var at innkjøpsavdelingene befant seg på geografisk ulike steder. Vi mente at det ville være hensiktsmessig disposisjon av tid å gjennomføre intervjuene digitalt.

To av intervjuene ble avholdt onsdag 30.04.22 og ett på torsdag 31.04.22. Tidspunktet på intervjuene medførte god tid til å ferdigstille teoridelen før intervjuene. Samtidig fikk vi god tid til å behandle dataene fra intervjuene og drøftelsen.

Vår veileder hjalp oss med gode formuleringer til interessante spørsmål, som sikret informasjon som besvarte problemstillingen og forskningsspørsmålene. Før vi oversendte intervjuguiden, kontaktet vi de respektive kommunene via telefon, sendte e-post og avtalte møte. I e-posten la vi med godkjenningen fra NSD og samtykkeskjema (Vedlegg 1 og 2). Vi fordelte arbeidet med intervjuene ved at en av oss fikk ansvar for samtalen, mens den andre noterte. Intervjuene ble gjennomført etter dokumentanalysen. Informasjonen i dokumentanalysen ble brukt til å tilpasse hver intervjuguide. Av hensyn til den komparative analysen og for at intervjuene skulle kunne sammenlignes med hverandre fulgte vi fast intervjuoppsett med like spørsmål, i tillegg til noen spørsmål tilpasset hver av innkjøpsavdelingene.

I forkant av intervjuene ble det informert om bruk av lydopptak. Intervjuene ble transkribert ved bruk av lydopptakene. Transkribering er tidkrevende, men gir nærhet til arbeidet. Resultatet av transkriberingen ble kodet gjennom bruk av ulike farger på transkriberingen av intervjuet. Vi kategoriserte de ulike utsagnene og direkte sitat etter hvilke som passet med det teoretiske grunnlaget, ved å bruke vårt eget fargesystem. Deretter ble de transkriberte dokumentene analysert, og det ble notert ned sentrale funn knyttet opp til problemstillingen. Vi gjennomførte sitatsjekk med informantene for å skape trygghet rundt intervjuene og for den frie samtalen.

3.5 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse beskrives som en metode hvor forskeren samler inn data som analyseres for å få frem viktige sammenhenger. Dokumentanalyse skal få frem relevant informasjon om feltet man ønsker å studere (Johannessen et al., 2016, s. 99).

I dokumentanalyse skilles det mellom tre ulike kilder, primær-, sekundær-, og tertiærtider. Primærkilde kan være øyenvitneskildring fra individer med erfaring fra forholdene i samfunnet man ønsker å studere, dette kan eksempelvis være forskningsrapporter, doktoravhandlinger og tidsskriftsartikler. Sekundærkilder bygger på primærkilder, eksempelvis lærebøker og oppslagsverk. Tertiærkilde er data tolket av andre, eksempelvis ordbøker og guidebøker (Johannessen et al., 2016, s. 100).

Hensikten er å finne ut hva som ligger til grunn for dokumentene. Dokumentanalyse kan være case spesifikke som eksempelvis dokumenter til en kommune (Tjora, 2018, s. 183). I våre dokumentanalyser har vi brukt data som vi ikke synes er så lette å plassere da de ikke passer helt inn i eksemplene for primærkilder og sekundærkilder. Vi har brukt konkurransegrunnlag som vi anser som primærkilde og offentlige dokumenter fra hjemmesidene til de tre innkjøpsavdelingen. Disse vurderes som sekundærkilder ettersom dokumentene er bearbeidet materiale som har vært gjennom flere ledd. Dokumentanalyse går ut på at man forstår verden gjennom tekst. I analysen av dokumentene må man legge til grunn tidspunktet for når innholdet ble laget, hvor det ble utarbeidet og hvem det er rettet mot (Tjora, 2018, s. 183). Dokumentene forteller noe om forfatteren av dokumentets virkelighetsoppfatning på nedtegnet stadium (Johannessen et al., 2016, s. 99).

Dokumentanalyse kan brukes som tilleggsdata, noe vi gjør i denne oppgaven. Vi kombinerer her dokumentanalyse med intervjuer. Som nevnt bygger intervjuer på en subjektiv vurdering og det kan dermed være nødvendig å underbygge påstandene som kommer frem under intervjuet med hva som faktisk har blitt gjort. Dette kan sikres gjennom bruk av dokumentanalyse (Tjora, 2018, s. 190).

3.5.1 Gjennomføring av Dokumentanalyse

Gjennom analyse og tolkning av relevante dokumenter kan man få belyst problemstillingen i større grad.

Respondentene ble først oppringt, deretter ble det oversendt e-post hvor vi beskrev omfanget av studien og hvilke dokumenter det var behov for. Vi besøkte nettsidene til de ulike innkjøpsavdelingene og hentet ut relevante dokumenter. Vi fikk oversendt dokumentene som skulle analyseres og kvalitetssikret disse med dokumentene vi hadde funnet selv på nettsidene. Dokumentene vi bad om var: ulike strategidokumenter som var relevante for vår studie, herunder innkjøpsstrategi og andre relevante strategidokumenter, slik som

kommuneplan. Vi fikk også tilsendt konkurransegrunnlag for minst to anskaffelsesprosesser i kategorien mat- og måltidstjenester. Deretter ble dokumentene analysert ved hjelp av et analysesystem vi utformet selv.

I analysesystemet ble det benyttet søkeord for dokumentene. Før vi landet på de utvalgte søkeordene testet vi ut et annet søkeordsett, men endret kurs da søkeordsettet ikke var tilstrekkelig relevant til problemstillingen. Vi gjennomgikk konteksten for søkeordene for å undersøke om bruken av søkeordene var relevant for vår problemstilling. Vi benyttet søkeordene bærekraft, miljø, klima, iverksetting, strategi, innkjøp, kompetanse, tildelingskriterier, kravspesifikasjon og rammeavtale.

Det ble bedt om innsyn i to til tre anskaffelser for mat- og måltidstjenester for perioden 2017-2021. Vi valgte å ikke gjengi innholdet i konkurransegrunnlagene i studien vår grunnet anonymitet og sikkerhet. Informantene ønsket ikke at innholdet i dokumentene skulle gjengis, da de mente det var sensitive leverandør opplysninger. Derfor valgte vi å beskrive innholdet på et mer generelt og overordnet nivå. Vi valgte å bruke konkurransegrunnlagene siden det i disse fremkommer hvordan bærekrafthensyn er vektlagt. Vi laget en tabell for forenklet oversikt over de ulike dokumentene.

3.6 Kvalitetssikring i form av Reliabilitet og Validitet

3.6.1 Reliabilitet

En studies reliabilitet skal fortelle oss hvor pålitelig funnene er og kan knyttes opp til nøyaktigheten i forskningen. For å vurdere hvor nøyaktig forskningen har foregått, kan man undersøke metoden for innsamling og behandling av data. Videre kan man vurdere hvilke data som er benyttet og bearbeidelsen av dataene som er innsamlet (Johannessen et al., 2016, s. 36).

Vi ønsket å tilrettelegge for å skape en tillitsfull atmosfære. For å sikre dette valgte vi å oversende intervjuguiden på forhånd. Videre ønsket vi å sikre at respondentene fikk ha ordet så lenge det var behov for dette, uten å avbryte dem og vi tok små pauser.

For å øke reliabiliteten i dokumentanalysen, valgte vi å analysere dokumenter som ligger ute på hjemmesidene til de valgte innkjøpsavdelingene og dokumentene vi fikk tilsendt. De

offentlige dokumentene vi benyttet var kvalitetssikret og publisert gjennom innkjøpsavdelingens nettsider. Informantene har bekreftet at dokumentene vi fant på nettsidene var relevante og at dokumentene var oppdaterte og gjeldende.

3.6.2 Validitet

Validiteten forteller oss at vi undersøker det vi har til hensikt å undersøke (Johannessen et al., 2016, s. 232). I dette tilfelle om vi svarer på problemstillingen ved bruk av de innsamlede datakildene. Dette betegnes som indre validitet. Indre validitet blir referert til som noe positivt, ettersom det viser forholdet mellom forskerens observasjon og den teoretiske ideen som har blitt utviklet over lengre tid (Clark et al., 2021, s. 363). Ekstern validitet sier noe om hvorvidt funnene er overførbare fra en organisasjon eller enhet, til en annen. Det vil si om funnene, i dette tilfellet, kan beskrive andre innkjøpsavdelinger enn akkurat de vi har undersøkt (Clark et al., 2021, s. 363). I dette tilfellet kan det være vanskelig, siden innkjøpsavdelingene er ulike i både størrelse og geografisk beliggenhet.

For å ivareta validiteten ved intervju i våre studier ble det tatt lydopptak, for at sikre korrekt transkriberingen. Dette ble gjort for å kunne stoppe opptaket og høre gjennom flere ganger, for å sikre at transkriberingen skulle bli så virkelighetsnær som mulig. Når man kun hører stemmen er det lettere å fokusere på stemmen og ta bort all støy rundt slik at ordene kommer bedre frem.

For å ivareta validitet under dokumentanalysen ble det laget en fast ramme med søkeord som vi brukte i analysen. Vi gjennomførte analysen så presis som mulig ved at vi begge gjennomgikk dokumentene grundig. Vi ønsket å sikre at vi undersøkte det som var hensiktsmessig, for å kunne for å besvare problemstillingen.

3.7 Etske retningslinjer

Det er viktig at man tar hensyn til de etiske retningslinjene, herunder etikk og anonymitet. Deltakerne må få informasjon om retten til å trekke seg i prosessen, oppbevaring og sletting av lyd og lydopptak ved endt forskning (Tjora, 2018, s. 82). Vi brukte transkribering i intervjuene for å få en så realistisk tilnærming som mulig. Tillitsbasert tilnærming kan være viktig for å få mest mulig utbytte av interaksjonen. Tillit er sentralt da fullstendig anonymitet er vanskelig å sikre i kvalitativ analyse (Tjora, 2018, s. 177-178). Ved samtykkeskjema fikk

vi skriftlig tillatelse av deltakerne til intervju og dokumentanalyse. Vi informerte tydelig om informantenes rettigheter og oversendte sitatene til sitatsjekk.

4. Resultat, analyse og drøftelse

Dette kapittelet vil først ta for seg resultatene av dokumentanalyse og intervjuene. Deretter drøftes funnene i lys av det teoretiske rammeverket. Funnene drøftes med utgangspunkt i problemstillingens seks hoveddimensjoner: bærekraft, iverksetting, kompetanse, strategisk innkjøp, tildelingskriterier og kravspesifikasjoner og rammeavtaler. Med dette som utgangspunkt skal vi besvare problemstillingen vår:

Hvordan iverksettes bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter og hvilke utfordringer kan oppstå?

4.1 Presentasjon av resultater fra dokumentanalysene

Gjennom dokumentanalyse har vi undersøkt sentrale styringsdokumenter og konkurransegrunnlagene de tre virksomhetene oversendte. I kartleggingen har vi undersøkt hvordan det er definert bærekrafthensyn og klima- og miljø- og kriterier i konkurransegrunnlagene. Vi vil redegjøre kort for innholdet i dokumentutvalget og begrunne dokumentenes relevans for vår problemstilling. Vi presenterer overordnede dokumenter fra myndighetene og styringsdokumenter som er spesifikke for hver av innkjøpsavdelingene. Til slutt presenteres konkurransegrunnlag for hver av de tre innkjøpsavdelingene.

4.2 Dokumentutvalget

Dokumentutvalget er valgt på grunnlag av at det gjennom disse dokumentene vil være mulig å undersøke iverksetting av føringer som vedrører bærekraft i offentlige anskaffelser. De overordnede styringsdokumentene er valgt ut, fordi de inneholder konkrete strategiske prioriteringer for anskaffelser av produktkategorien. De virksomhetsspesifikke dokumentene ble valgt ut for å undersøke hvilke føringer innkjøpsavdelingene hadde fått for bærekraft i anskaffelser. Konkurransegrunnlagene ville synliggjøre hvordan prioriteringene i overordnede styringsdokumenter og føringer i virksomhetsspesifikke styringsdokumenter, ble iverksatt i praksis. Dokumentene utvalgt for vår oppgave er følgende:

Overordnede styringsdokumenter
Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon 2021
Stortingsmelding 22 (2018-2019) Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser
Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser Dokument 3:5 (2021-2022)
Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn: Hovedrapport 2020
Virksomhetsspesifikke styringsdokumenter
Innkjøpsavdeling A - Virksomhetsstrategi
Innkjøpsavdeling A - Handlingsplan for bærekraft 2021-2024
Innkjøpsavdeling A - Innkjøpsstrategi
Innkjøpsavdeling B - Planstrategien - 2020-2023, klima- og miljøplan
Innkjøpsavdeling B - Innkjøpsstrategi
Innkjøpsavdeling C - Kommuneplanens samfunnsdel for 2021-2031
Innkjøpsavdeling C - Innkjøpsstrategi
Konkurransesgrunnlag for de tre innkjøpsavdelingene
Innkjøpsavdeling A - Konkurransesgrunnlag 1
Innkjøpsavdeling A - Konkurransesgrunnlag 2
Innkjøpsavdeling B - Konkurransesgrunnlag 1

Innkjøpsavdeling B - Konkurransesgrunnlag 2
Innkjøpsavdeling B – Konkurransesgrunnlag 3
Innkjøpsavdeling C - Konkurransesgrunnlag 1 – del 1
Innkjøpsavdeling C - Konkurransesgrunnlag 1 – del 2

Overordnede styringsdokumenter	Sentrale funn vedrørende bærekraftshensyn ved anskaffelser av produktkategorien mat- og måltidstjenester
Stortingsmelding 22 (2018-2019) Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser	<ul style="list-style-type: none"> - matproduksjon og matsvinn definert som kilde til klima- og miljøproblemer - oppdragsgivere skal benytte innkjøpsmakten - oppdragsgivere skal stille krav for å fremme bærekraftig utvikling gjennom reduksjon av klimagassutslipp og matsvinn <p style="text-align: right;">(Meld. St. 22 (2018-2019), s. 84).</p>
Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon 2021	<ul style="list-style-type: none"> - defineres mat - og måltidstjenester som prioritert produktområde - mål om å halvere matsvinnet innen 2030 - valg av matvarer med lavere klimabelastning - oppdeling av kontrakter for å stimulere til konkurranse, mer bærekraft og økt antall mindre leverandører i konkurransene <p style="text-align: right;">(DFØ, 2021, s. 50)</p>

<p>Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn: Hovedrapport 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> - offentlige virksomheter kan i større grad bidra med reduksjon av matsvinn - stor variasjon i datakvaliteten - mangel på standardisert metode for datainnsamling og oppfølging
<p>Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser Dokument 3:5 (2021-2022)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - praksisen hos oppdragsgivere bidrar ikke tilstrekkelig til å redusere miljøbelastningen og til å fremme klimavennlige løsninger - kompetanseutfordringer i innkjøpsavdelingene - manglende miljøkompetanse behov for kompetansehevende tiltak - mangel på ressurser til å stille bærekraftsyn i anskaffelser av mat- og måltidstjenester - lavt ambisjonsnivå stilles for klima- og miljøkrav- og kriterier - anskaffelser i produktkategorien mat- og måltidstjenester med høyeste andel klima- og miljøkrav, med krav til reduksjon av matsvinn og emballasje som mest utbredt - lavt ambisjon på kravene stilt til mat- og måltidstjenester - krav kunne oppfattes som lite forpliktende for leverandørene - strengere krav med høyt ambisjonsnivå på transportkrav, enn produktkrav <p style="text-align: right;">(Riksrevisjonen, 2022, s. 71-77)</p>
<p>Innkjøpsavdeling A- virksomhetsspesifikke styringsdokumenter</p>	
<p>Innkjøpsavdeling A - Virksomhetsstrategi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - bærekraft ikke omtalt - anskaffelser ikke omtalt

<p>Innkjøpsavdeling A - Handlingsplan for bærekraft 2021-2024</p>	<ul style="list-style-type: none"> - virksomheten skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom videreutvikling av bærekraftig drift - anskaffelser nevnt spesifikt som virkemiddel for bærekraftig utvikling ved å redusere det økologiske fotavtrykket og gjennomføring av grønne innkjøp - samarbeid om bærekraftsarbeidet gjennom tverrfagligkompetanse som tiltak for å fremme systemiske endringer - kompetanseheving innen bærekraft - styrke rapporteringsrutiner og ansvarsdeling for å nå bærekraftsmål
<p>Innkjøpsavdeling A - Innkjøpsstrategi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - innkjøpsfunksjonen skal utvikle sitt arbeid i en bærekraftig retning - anskaffelser av bærekraftige varer og tjenester - konkurransene skal etterspørre innovative og bærekraftige løsninger og miljømerkede produkter - sikre hensiktsmessig vektlegging av miljøkriteriet
<p>Innkjøpsavdeling A - Konkurransesgrunnlag</p>	
<p>Innkjøpsavdeling A - Konkurransesgrunnlag 1</p>	<ul style="list-style-type: none"> - miljøkriteriet ikke vektlagt i tildelingskriteriene - miljøkrav til emballasje - krav til dokumentasjon for sosiale-, etiske-, og miljøvilkår - miljømerking - oppfølging og egenkontroll av produksjon
<p>Innkjøpsavdeling A - Konkurransesgrunnlag 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - tildelingskriterier med miljø vektlagt med 10 prosent - kompostbasert engangsutstyr - reduksjon av matsvinn - bærekraftig og økologisk mat

	<ul style="list-style-type: none"> - fjerning av miljøfiendtlige matvarer - avrop på bestillinger som støtter opp bærekraftsformålet
Innkjøpsavdeling B - virksomhetsspesifikke styringsdokumenter	
Innkjøpsavdeling B - Planstrategien for 2020-2023, klima- og miljøplan	<ul style="list-style-type: none"> - bærekraft i form av miljø og klima gjennom offentlige anskaffelser - mål om å styrke kompetanse og ressurser i et bærekraftperspektiv
Innkjøpsavdeling B - Innkjøpsstrategi	<ul style="list-style-type: none"> - mål om bærekraftige anskaffelser - etterspørre klimakløke løsninger som henger sammen med klima- og miljøplan - vurdering av miljøhensyn og livssyklus kostnader for å komme frem til lavest mulig miljøbelastning i planlegging av anskaffelser - kompetanse innen bærekraft som satsingsområde - påvirke leverandør- og produktutviklingen i en miljøriktig retning gjennom anskaffelsene som satsingsområde
Innkjøpsavdeling B - Konkurransesgrunnlag	
Innkjøpsavdeling B - Konkurransesgrunnlag 1	<ul style="list-style-type: none"> - tildelingskriterier med miljø vektlagt med 30 prosent - krav til transport - reduksjon av matsvinn - tilslutningserklæring til bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn - emballasje - miljømerking - statistikk og måling av klimagassutslipp

<p>Innkjøpsavdeling B - Konkurransesgrunnlag 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - tildelingskriterier med miljø vektlagt med 30 prosent - med krav til transport - reduksjon av matsvinn - tilslutningserklæring til bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn - emballasje - miljømerking - statistikk og måling av klimagassutslipp - miljøledelsestiltak - egenerklæring for miljø - krav til kjøretøy - økonomisk kjøring - krav til statistikk og måling av CO2-ekvivalenter - rapporteringskrav på miljøpåvirkning - krav om bindende tiltaksplan - beskrivelse av planlagt arbeid med reduksjon av miljø- og klimapåvirkning
<p>Innkjøpsavdeling B - Konkurransesgrunnlag 3</p>	<p>Tilsvarende kriterier og krav som konkurransegrunnlag 2</p>
<p>Innkjøpsavdeling C - Virksomhetsspesifikke styringsdokumenter</p>	
<p>Innkjøpsavdeling C - Kommuneplanens samfunnsdel for 2021-2031</p>	<ul style="list-style-type: none"> - bærekraftig miljø, konkurransekraft og vekstkraftig samfunn definerte satsingsområder - økt selvforsyningsgrad ut fra et miljø- og beredskapsperspektiv definert som prioritert område - økt matproduksjon viktig tiltak for å skape flere arbeidsplasser

	<ul style="list-style-type: none"> - stimuleres til småskalaproduksjon av lokal mat og kombinasjonsbruk som strategisk retning
Innkjøpsavdeling C - Innkjøpsstrategi	<ul style="list-style-type: none"> - definert miljø og klima som prioritert område - fokus på kompetanse og strategisk forankring - ansatte i innkjøpsavdelingen skal som minimum ha kompetanse til å kunne bestå nasjonal standard for basiskunnskap innenfor offentlige innkjøp, SOA Basis - ledelse skal sørge for nødvendige kompetansehevende tiltak - prioritere kategorier med særlig påvirkning på miljø og klima, herunder matinnkjøp - videreutvikling av innkjøp til sentral innkjøpsfunksjon
Innkjøpsavdeling C - Konkurransesgrunnlag	
Innkjøpsavdeling C - Konkurransesgrunnlag 1 – del 1	<ul style="list-style-type: none"> - tildelingskriterier med miljø vektlagt med 15 prosent - miljøvennlig varepakking - emballasje - transport og kjøretøy - reduksjon av matsvinn - system for forebygging av og reduksjon av matsvinn knyttet til produktene - statusrapport av arbeid med matsvinn og optimalisering av bestillingsrutiner
Innkjøpsavdeling C - Konkurransesgrunnlag 2 – del 2	<ul style="list-style-type: none"> - tildelingskriterier med miljø vektlagt med 20 prosent - emballasje, henvist til kommunens mål om plastfritt innen 2025 - reduksjon av matsvinn

	<ul style="list-style-type: none"> - system for forebygging av og reduksjon av matsvinn knyttet til produktene - sertifiserte produkter - palmeoljefritt og produktkrav til soya
--	---

Tabellen viser vektlegging av bærekrafthensyn i overordnede og virksomhetsspesifikke styringsdokumenter og konkurransegrunnlag. Funnene viser at det stilles ulike bærekrafthensyn i form av mål, prioriteringer og krav til klima og miljø i samtlige dokumenter. Føringerne som er vektlagt i styringsdokumenter samsvarer med det vi kan se er iverksatt i innkjøpsavdelingenes konkurransegrunnlag. Dette kan tyde på at innkjøpsavdelingene arbeider i henhold til de gitte føringerne. Resultatene av våre hovedfunn vil bli drøftet.

4.3 Presentasjon av resultater fra intervjuene

I dette delkapittelet vil funn fra intervjuene fremlegges, resultater skal sammenfattes og sammenlignes. Vi har valgt ut det vi anså som mest relevant knyttet opp mot det teoretiske grunnlaget, sett i sammenheng med de seks dimensjonene.

4.3.1 Bærekraft

Det første spørsmålet som ble stilt i intervjuet var hva informantene la i uttrykket bærekraft og hvordan innkjøpsavdelingen arbeidet med bærekraft. Hensikten med å stille spørsmålet var å undersøke deres forståelse og hva de vektla med begrepet bærekraft. Informantene vektla dette ulikt, men to av dem refererte til Brundtlandkommisjonens tre bærekraftsdimensjoner.

Innkjøpsavdeling A oppgir at bærekraft for dem handler om å overføre tilstrekkelig kunnskap, slik at verden kan forvaltes på en fornuftig måte i fremtiden. De velger bærekraftig og ser bærekraft gjennom hele linjen ved å vurdere helhetlig drift av virksomheten. Innkjøpsavdeling B på sin side legger mer vekt på klima- og miljødimensjonen og har utpekt dette som satsingsområde. Innkjøpsavdeling B forteller at kommunen benytter anskaffelser som virkemiddel for å oppnå økt bærekraft. Når det gjelder mat- og måltidstjenestekontrakter har kommunen stort fokus på reduksjon av matsvinn og miljøvennlig transport. Innkjøpsavdeling

B opplyser at kommune har kommet lengst med iverksetting av bærekrafthensyn i anskaffelser innenfor produktområdet mat-og måltidstjenester.

Informantene opplever presset på økonomi som stort, hvilket fører til at bærekrafthensynet ofte tilsidesettes. Innkjøpsavdeling B forteller at det ikke mangler veiledere og mål om hvordan anskaffelsene skal bidra til mer bærekraft og et mer bærekraftig samfunn. Men påpeker mangel på ressurser som en utfordring som forhindrer gjennomføring av nødvendige tiltak for å iverksette bærekrafthensyn. Innkjøpsavdeling B1 opplever at føringene legger opp til at grønne anskaffelser skal redde verden, men slik informanten ser det er utfordringen at ingen ønsker å dekke kostnaden.

Innkjøpsavdeling C tenker bærekraft i anskaffelsene ved å bruke innkjøpsstrategien. Ved kjøp og tillaging av mat skal det stilles krav om reduksjon av matsvinn for intern og ekstern produksjon.

Selv om de tre innkjøpsavdelingene hadde innsikt i bærekraftens tre dimensjoner, var bærekraft vektlagt ulikt i arbeidet med anskaffelser av mat- og måltidstjenester, ved de tre innkjøpsavdelingene.

4.3.2 Iverksetting

For å undersøke hvordan iverksetting foregår ved innkjøpsavdelingene, ønsket vi å undersøke hvordan informantene arbeider med konkrete mål. Hensikten med å stille spørsmålet, var for å lære om hvordan arbeidet med iverksettingen av bærekrafthensyn i anskaffelsene ble gjennomført. Informanten fra Innkjøpsavdeling A forteller at virksomheten ikke har konkrete mål for anskaffelser av mat- og måltidstjenester. Innkjøpsavdelingen planlegger å legge slike føringer gjennom sitt arbeid med en pågående anskaffelse av mat- og måltidstjenester som skal kunngjøres om to år. I strategiarbeidet med denne anskaffelsen, planlegges grundige undersøkelser av hvordan anskaffelsen kan inkludere bærekrafthensyn. Innkjøpsavdeling A samarbeider med Kjøp bærekraftig-prosjektet. Gjennom samarbeidet med prosjektet får innkjøpsavdelingen innsikt i formuleringer av krav og kriterier. Innkjøpsavdelingen ønsker å videreføre resultater fra arbeidet med anskaffelsesprosessen til fremtidige anskaffelser i produktkategorien. I innkjøpsavdelingen foregår arbeidet med å iverksette bærekrafthensyn blant annet gjennom ved å gjøre seg kjent med markedet, dialog med leverandørene, anvende kriterieveiviseringen fra DFØ og gjennomføre markedsdialog. Innkjøpsavdeling A påpeker at en utfordring med iverksetting av bærekrafthensyn skyldes at endringene har kommet i løpet av

kort tid, og at det som følge ressurs- og kapasitetsmangel ikke har vært tilstrekkelig tid til å omstille seg.

Innkjøpsavdeling C har et politisk forankret mål om bærekrafthensyn gjennom å stille krav til reduksjon av matsvinn i sine anskaffelser. De to andre innkjøpsavdelingene har ikke stilt konkrete mål til bærekrafthensyn i anskaffelser av mat- og måltidstjenester. Likevel arbeider samtlige innkjøpsavdelingene med å iverksette bærekrafthensyn i sine anskaffelser i produktkategorien.

På tross av at det ikke var satt konkrete mål, ble det stilt krav om å synliggjøre miljøfotavtrykket da kommunen i 2019 erklærte klimakrise, ved Innkjøpsavdeling B. En utfordring med iverksetting av bærekrafthensyn er kartlegging og måling av resultater. Kommunen hadde en koordinator med hovedansvar for å ivareta hensynet til bærekraft for de offentlige anskaffelsene. Koordinatoren etablerte et system for å samle inn tall og registrere bærekrafthensyn i anskaffelsene. Registreringen gjøres i et dokument lagret lokalt i kommunen, men er ikke systematisert. Det beskrives som en utfordring at det ikke finnes noen standardisert metode for hvordan klima- og miljøfotavtrykket skal beregnes og at denne mangelen på systematisk lagring av data resulterer i en sammenligning av epler og pærer. Kommunen ønsker at datagrunnlaget skal benyttes til å følge den bærekraftige utviklingen som oppnås gjennom bærekraftshensynene stilt i konkurransegrunnlaget. Innkjøpsavdeling B forteller i intervjuene at mangelen på ressurser fører til at tiden ikke alltid strekker til. Dette går utover oppfølgingen av resultatene fra iverksettingen.

Innkjøpsavdeling C hadde en klimarådgiver som utarbeidet maler og undersøkte mulige krav som kunne stilles, for å iverksette bærekrafthensyn i anskaffelsene. Kommunen avholder nettbaserte undersøkelser rettet mot markedet for å få bedre. Leverandørdialog er et annet virkemiddel som kan være hensiktsmessig å benytte ved behov.

To av innkjøpsavdelingene har ansatt ressurser for å øke kapasiteten. Grunnen til at kommunene styrker kapasiteten, skyldes den begrensede tilgangen til ressurser for ivareta iverksettingen og oppfølging av det store volumet anskaffelser.

4.3.3 Strategisk innkjøp

Vi ønsket å undersøke hvordan innkjøpsavdelingene innretter innkjøpene strategisk. Informantene forteller at de arbeider noe ulikt med de strategiske føringene, men samtlige informerer om aktiv bruk av innkjøpsstrategien.

Innkjøpsavdeling A forteller om bruk av innkjøpsstrategien til utforming av bærekrafthensyn i sine anskaffelser. Videre beskrives det strategiske arbeidet med innføring av bærekraft i utforming av anskaffelser på følgende måte: *«Vi har jo en egen anskaffelsesstrategi på seksjonene som henger sammen med virksomhetens strategi».*

Innkjøpsavdeling B forteller at det foreligger mange strategier som inneholder mye god informasjon om grønne anskaffelser og bærekraftig handel. Informantene forteller om en opplevelse av dissonans mellom bærekraftsføringene som kommer ovenfra og iverksetting av strategiene når det gjelder bærekraftsmålene. Informantene presiserer behovet for tilrettelegging. Utfordringen ligger i at strategien angir retning, men ikke tiltak som konkretiserer hvilke skritt man skal ta, for å nå de strategiske målene stilt til anskaffelser av mat- og måltidstjenester. I tillegg til dette beskriver informantene en økning i arbeidsmengde, uten tilførsel av flere ressurser.

Innkjøpsavdeling C viser til definerte bærekraftsmål forankret i innkjøpsstrategien, som brukes i konkurransegrunnlagene. For å klare å ivareta de strategiske målene, avholder innkjøpsavdelingen kontraktsmøter med leverandører før kontrakter blir inngått. Her gjennomgår de hvilke muligheter som finnes og potensielle fallgruver i kontrakten.

4.3.4 Kompetanse

Vi ville kartlegge mer om kompetansen til innkjøpsavdelingen og få innsikt i hvordan arbeidet med kompetanseheving foregikk. Kompetansemangel blir trukket frem som en årsak til mangelfull iverksetting av bærekrafthensyn, noe vi vurderte som et viktig område å få belyst.

På spørsmål om kompetansenivået til innkjøperne svarer samtlige at ansatte ved innkjøpsavdelingene har god kompetanse. De ansatte hadde lang erfaring og variert utdanningsbakgrunn. Innkjøpsavdeling A forteller at alle ansatte er sertifiserte innkjøpere. De ansatte får faglig påfyll gjennom ulike kurs om bærekraft i anskaffelser. Innkjøpsavdeling A forteller videre at terskelen deltakelse på ulike kurs er lav. Erfaringsbasert kompetanse trekkes frem som en måte å tilegne seg kompetanse om bærekraft i anskaffelser. På spørsmål om kompetanseheving gjennom samarbeid med andre innkjøpsmiljøer, forteller Innkjøpsavdeling A at de ikke deltar i noe direkte samarbeid utover Kjøp bærekraftig-prosjektet.

Flere av utfordringene som kan knyttes til kompetansehevende tiltak på produktområdet, er at bærekrafthensyn i anskaffelser har kommet i løpet av kort tid, mener Innkjøpsavdeling A. Det har ikke vært tilstrekkelig tid for oppdragsgivere å omstille seg. I intervjuene forteller flere av

informantene om at frykten for å gjøre feil og bli klaget inn til KOFA, legger en demper på innovative og nytenking i anskaffelser. Ofte fører KOFA-frykten til at det blir viktigere å gjøre noe riktig, enn å skape innovasjon. Dette blir utdypet slik:

«Noen er redde for KOFA og gjøre noe feil. Så da det viktig å gjøre noe riktig enn å gjøre noe nytt. For det fungerer jo sånn som man alltid har gjort det. Jeg tror det kanskje er den største baugen. I tillegg har man kanskje ikke tid til å gå på kurs»

Innkjøpsavdeling B beskriver at de ansatte i tillegg til å besitte god kompetanse, har et brennende engasjement og interesse for bærekraft i offentlige anskaffelser. Det som hindrer kompetanseheving i Innkjøpsavdeling B er mangel på tid og ressurser. Innkjøpsavdelingen har ønsket seg større grad av kompetanseheving, kontinuerlig og over tid. Innkjøpsavdeling B1 forteller om behov for kompetansepåfyll, men at tidsbegrensingen hindrer dette. Mulighetene for å spesialisere seg og gjennomføre kompetanseheving innen bærekraft er begrenset, som følge av mangel på tid. Informantene uttrykker behov for kompetansepåfyll, fordi feltet er i kontinuerlig utvikling. Innkjøpsavdeling B2 forteller at de ansatte har et stort ønske om å øke kompetansenivået og påpeker at det brukes mye tid og penger på å drive med kompetanseheving, men at de har liten tid til å utnytte den tilegnede kompetansen.

Innkjøpsavdeling B1 påpeker at det ikke nytter med strenge miljøkrav, dersom politikere ikke tilrettelegger i form av midler. Informanten peker videre på at det her kan være store forskjeller mellom by og bygd, da det i en mindre bygd kan være få ressurser med ansvaret for anskaffelsene.

Innkjøpsavdeling B2 forstår mulighetene som ligger i innkjøpsmakten, men at utfordringen ligger i at det kreves tid og god kompetanse for å klare å stille effektive og hensiktsmessige klima- og miljøkrav- og kriterier.

Innkjøpsavdeling C forteller at kompetansenivået i innkjøpsavdelingen er godt, særlig på overordnet nivå, ettersom flertallet har lang innkjøpserfaring. Men at de ansatte også ønsker å videreutvikle og øke kompetansenivået. Innkjøpsavdeling C beskriver følgende: *«Vi mener selv vi har god kompetanse, men vi vil alltid lære mer»*.

En utfordring Innkjøpsavdeling C trekker frem er at fagavdelingen kan oppleve det som utfordrende å få tid til å øke kompetansen på bærekraft. Grunnen til dette er at bærekraft ikke

inngår i spesialfeltet deres. Dermed oppleves det som en utfordring å få ivaretatt hensynet til bærekraft som fagområde.

For å drive kompetansehevende tiltak benytter Innkjøpsavdeling C verktøy fra DFØ som hjelpemiddel og opplever at dette fungerer godt. Likevel har informanten forståelse for at det kan være utfordrende å utarbeide malverk, som er egnet for alle geografiske forhold.

4.3.5 Tildelingskriterier og kravspesifikasjoner

Da vi stilte spørsmål om prosessen rundt formulering av klima- og miljøkrav- og kriterier, kom det frem at miljø oftest ble vektlagt gjennom krav til reduksjon av klimagassutslipp og matsvinn. Alle informantene viste til ulike måter å arbeide mot mer bærekrafthensyn, gjennom klima- og miljøkrav- og kriterier.

Innkjøpsavdeling B2 forteller at de jobber med helhetlig utforming av tildelingskriterier, som skal være hensiktsmessige og passe formålet. Innkjøpsavdeling B2 forteller at miljø normalt vektlegges med 30 prosent og presiserer at de med fordel kunne vektlagt miljø med større prosentandel, men at de er relativt nye med å stille krav og kriterier knyttet til miljø og klima.

Formuleringen av bærekrafthensyn i konkurransegrunnlagene handler om helhetlig tankegang. Tildelingskriterier som omfatter bærekraft må inkluderes gradvis, med små skritt, forteller Innkjøpsavdeling B2. Informantene forteller at de forsøker å skyve leverandører i ønsket retning ved å inkludere mer klima og miljø i anskaffelsene. Innkjøpsavdeling B1 forteller at de er opptatt av at miljøkriteriene og kravene som fastsettes skal ha effekt, være hensiktsmessige og at det skal være en klar ramme. Fra leverandørsiden forteller Innkjøpsavdeling B1 at de opplever en del motstand og skepsis til bærekraft og miljøhensyn i anskaffelser. Som følge av denne motstanden er det viktig å se hen til hele verdikjeden. Innkjøpsavdeling B2 påpekte viktigheten av helhetlig tankegang ved utforming av klima- og miljøkrav- og kriterier. Det er viktig å se hvilken miljøpåvirkning som kan knyttes til anskaffelsen som skal gjennomføres.

Innkjøpsavdeling C opplever at vurderingen av vektingen kan være utfordrende når man må vekte miljø opp mot pris og kvalitet. Her gjør kommunen en avveining rundt merverdien av vektleggingen. Innkjøpsavdeling A beskriver også fastsettelse av miljø som utfordrende, ved å peke på følgende: *«Det er noe med hvor mye penger, ekstra penger, er du villig til å betale for den ekstra miljøprestasjonen om den har veldig liten verdi».*

For å få hjelp til å gjøre denne vurderingen, forteller samtlige innkjøpere at de ofte henter inspirasjon fra andre oppdragsgiveres anskaffelser. De henter inspirasjon fra andre for å få bedre innsikt i markedet og bedre forutsetninger for vektlegging av bærekrafthensyn.

Innkjøpsavdeling A og C gjenbraker ofte formuleringer av krav og kriterier fra sine tidligere konkurransegrunnlag. Innkjøpsavdeling C sammenligner ofte sine konkurransegrunnlag med andre kommuner, ved formulering av nye krav og kriterier. Innkjøpsavdeling C beskriver at de tar i bruk markedsdialog med leverandørene for få bedre innsikt i leverandørmarkedet, slik at de kan stille hensiktsmessige klima- og miljøkrav- og kriterier. En utfordring som løftes frem er å finne ut hvordan man best mulig skal vekte kriteriene i vurderingen som gjøres, opp mot pris, kvalitet og kompetanse. I denne vurderingen tas det utgangspunkt i at miljø skal vektas med 30 prosent, men at dette kan variere ut fra hvor hensiktsmessig det er for den aktuelle anskaffelsen.

Veien mot mer bærekrafthensyn gjennom anskaffelser av mat- og måltidstjenester gjøres i Innkjøpsavdeling B gjennom små, men hensiktsmessige skritt. Det å begynne med de små grepene, mener de at på sikt kan bidra til å nå de større målene.

4.3.6 Rammeavtaler

Vi ville kartlegge bruk av rammeavtaler og muligheter for oppdeling av kontrakter. Derfor spurte vi informantene om de kunne begrunne bruken av rammeavtaler og dele sine tanker om oppdeling av kontrakter.

Samtlige innkjøpere forteller at de ser fordeler med oppdeling av kontrakter. For eksempel at flere små bedrifter får mulighet til å vinne kontrakten. Utfordringen med oppdeling av kontrakter ble begrunnet med mangel på tid og ressurser. Det ville innebære involvering av flere leverandører, økt koordinering og antall kontrakter.

Innkjøpsavdeling A forteller at kontrakter kun deles opp når det er hensiktsmessig, fornuftig og ressurseffektivt. En mulig løsning som oppgis for at flere får anledning til delta i konkurransen, er at det åpnes opp for at det inngås avtale med flere leverandører på samme rammeavtale. Begrunnelse for å ikke dele opp kontrakter, er den økte administrative belastningen. Innkjøpsavdeling A beskriver dette slik: *«Det er svært ressurskrevende å skrive og ikke minst forholde seg til mange leverandører fremfor én».*

Innkjøpsavdeling A forteller at det utover mer administrative oppgaver, også kan være en annen ulempe forbundet med oppdeling av kontrakter, nemlig økt logistikk og forurensing. Et

eksempel på dette kan være at et økt antall leverandører medfører behov for at det benyttes flere bilparker, noe som øker transportbehovet. Mat- og måltidstjenestekontrakter innebærer ofte hyppige leveranser. Økt transportbehov kan føre til mer forurensing og klimagassutslipp, hvilket man forsøker å forhindre.

Innkjøpsavdeling B1 opplyser at utfordringen med oppdeling av kontrakter er økningen i den administrative belastningen. Det blir fremhevet at oppdeling av kontrakter medfører betydelige negative konsekvenser, blant annet at det vil være ressurskrevende i en hverdag hvor tiden sjelden strekker til. Utfordringen ligger i å få belyst disse barrierene ved kontraktsoppdeling i praksis, for politisk ledelse. Innkjøpsavdeling C opplyser at de har rammeavtaler på matkontrakter, ikke på måltidstjenestekontrakter. Begrunnelsen for bruk av rammeavtaler på matkontrakter, er at det er en stor kundegruppe med mange ulike og varierende behov, som skal dekkes. Innkjøpsavdeling C opplyser at de deler opp kontrakter, når det anses hensiktsmessig, og ser fordelene ved at flere små, - mellomstore, - og lokale aktører får muligheten til å delta.

4.4 Analyse og drøfting

I dette delkapittelet vil vi drøfte våre viktigste funn og resultater fra dokumentanalysen og intervjuene, i lys av det teoretiske rammeverket og våre seks dimensjoner. Det blir hovedsakelig brukt teori anvendt i teorikapittelet, men det vil forekomme enkelte nye kilder for å støtte opp synspunktene i drøftelsen. Der det er tatt inn andre kilder, er disse relatert til oppgavens teoretiske utgangspunkt.

4.4.1 Bærekraft

Vi startet intervjuene med spørsmål om bærekraftbegrepet og hva det betyr for deres innkjøpsavdeling. Informantene fortalte om sitt arbeid med bærekraftige anskaffelser og viste til Brundtlandkommisjonens definisjon av bærekraft (FN-sambandet, 2021).

Funnene i studien viser at samtlige har god kjennskap til bærekraftens tre dimensjoner (FN-sambandet, 2021). Bærekraft kan bety ulike ting avhengig av konteksten og bakgrunnen til de som skal tolke uttrykket, noe som støttes av NIBIO (NIBIO, 2020, s. 18). Fokuset på klima- og miljøhensyn underbygges av funn i dokumentanalysene, som viser at klima og miljø er forankret i både de overordnede og virksomhetsspesifikke strategidokumentene.

Innkjøpsavdeling B forklarte at det var klima- og miljøhensynet som ble mest brukt av de tre

bærekraftsdimensjonene, slik handlingsplanen legger føringer om (DFØ, 2021, s. 4).

Innkjøpsstrategien inneholder mål om bærekraftige anskaffelser og henger sammen med innkjøpsavdelingens overordnede klima-og miljøplan.

Styringsdokumentene for de tre valgte innkjøpsavdelingene inneholder ulike føringer om bærekrafthensyn i anskaffelser. Analysene våre kan tyde på at individuelle tilpasninger ikke gjøres i stor grad, i de ulike konkurransegrunnlagene, og at innkjøpsavdelingene som regel benytter større rammeavtaler til anskaffelse av mat- og måltidstjenestekontrakter.

I konkurransegrunnlagene fra Innkjøpsavdeling B er det blant annet stilt krav til klimavennlige kjøretøy og krav til rapportering, med en tilhørende tiltaksplan. Vektleggingen av klima og miljø, kan tyde på at innkjøpsavdelingene forholder seg til de føringene som ligger til grunn i anskaffelsesregelverket. Til tross for at endringene i regelverket skulle øke handlingsrommet, gjennom å forenkle oppdragsgivers muligheter til å stille hensiktsmessige klima- og miljøkrav- og kriterier (DFØ, 2021, s. 4), viser våre funn likevel at klima- og miljødimensjonen i størst grad vektlegges. Dette støttes opp i handlingsplanen, som beskriver hvordan oppdragsgiveres etterspørsel etter klima- og miljøhensyn, kan stimulere til å fremme bærekraftige produkter og tjenester (DFØ, 2021, s. 4).

4.4.2 Iverksetting

Samtlige innkjøpsavdelinger er engasjerte i bærekraftrettet arbeid med anskaffelser. Informantene beskriver at iverksettingen av bærekrafthensyn for den prioriterte produktkategorien mat- og måltidstjenester, blant annet gjøres ved bruke hjelpemidler fra DFØ og leverandørdialog (DFØ, 2021, s. 5). Selv om innkjøpsavdelingens egne strategier ikke inneholder konkrete mål knyttet til bærekrafthensyn i anskaffelser av produktkategorien, viser funnene våre at innkjøperne har et bevisst forhold til å inkludere klima- og miljøhensyn gjennom krav og kriterier i alle konkurransegrunnlagene. Om vektlegging av klima-og miljø har betydning for antall tilbydere i konkurransen, er vanskelig å fastslå. Men både i dokumentanalysen og intervjuene kommer det frem at det ofte foreligger få tilbud i forbindelse med konkurransene. Dette kan tyde på at kravene som stilles kan virke ekskluderende, særlig gjelder dette de mindre leverandørene, som ofte ikke har de samme økonomiske midlene, slik handlingsplanen påpeker (DFØ, 2021, s. 45).

Iverksetting er endring av en tilstand fra slik den var (Roos et al., 2014, s. 247) og disse endringene skal skje gjennom føringer som kommer ovenfra-og-ned (Vabo et al., 2020, s.

188). En utfordring med dette perspektivet er at det kan være vanskelig å se hva som skjer med tiltakene som iverksettes (Vabo et al., 2020, s. 188). I lys av ovenfra-og-ned perspektivet, informerer innkjøpsavdeling A at en utfordring er at bærekraft er et relativt nytt felt, og omstillingen til bærekraftsføringene har kommet raskt og fra øvre hold. Dette medfører en omstilling av store endringer, som skal iverksettes i løpet av kort tid, noe handlingsplanen bekrefter som en utfordring (DFØ, 2021, s. 23).

Det er behov for felles målesystem for å følge utviklingen, noe som trekkes frem i stortingsmeldingen (Meld. St. 22 (2018-2019), s 82) og som videre problematiseres som mangelfullt av Innkjøpsavdeling B. På den ene siden kan den manglende bruken av rapporteringsverktøy redusere den administrative belastningen for oppdragsgivere. På den andre siden kan denne mangelen på et felles målesystem likevel utgjøre en utfordring. Slike rapporteringskrav kan påføre innkjøpsavdelingen og leverandørene merarbeid, men samtidig bidra til å gi bedre grunnlag for å følge utviklingen, som igjen gir beslutningsgrunnlag til forbedringer i fremtiden. På den ene siden bør tilgangen til leverandørene tas i betraktning og hvordan denne tilgangen vil kunne påvirkes, dersom man fremmer ytterligere krav til rapportering på måleparameter. DFØs klimakalkulator som skal måle utviklingen, kan her være et egnet hjelpemiddel for innkjøpsavdelingen (DFØ, 2022D). Verktøyet kan bidra positivt med innsamling av data. På den andre siden fordrer det at oppdragsgivere kjenner til og bruker verktøyet, for å effektivt kunne utnytte den innsamlede dataen. Her vil forenkling, samordning, opplæring og implementering av bruken av verktøyene være viktig, for å realisere de prioriterte målene til produktområdet.

De nye føringene som berører bærekraft i anskaffelser, innebærer et stort omstillingsarbeid. Hver innkjøpsavdeling kan gis rom for å gjøre vurderinger som passer for deres forhold (Vabo et al., 2020, s. 189-190), slik governance perspektivet legger opp til, gjennom samarbeid, samhandling og tillitsbasert styring. I lys av governance perspektivet vil innkjøperne gis rom for mer fleksibilitet og autonomi (Vabo et al., 2020, s. 199-200), hvilket kan føre til mer frihet når det skal iverksettes bærekraftsyn.

Dagens juridiske rammeverk har gjennom de nye endringene åpnet opp handlingsrommet for oppdragsgivere (DFØ, 2021, s. 4). Til tross for det økte handlingsrommet er likevel iverksettingen utfordrende å gjennomføre, ifølge stortingsmeldingen. Dette skyldes at utforming av klima- og miljøkrav må gjøres av oppdragsgivere som besitter den nødvendige kompetansen og kan anvende handlingsrommet som ligger i regelverket (Meld. St. 22 (2018-

2019), s. 11). Selv om endringene i anskaffelsesregelverket har lagt opp til større handlingsrom (DFØ, 2021, s. 4), oppgir samtlige informanter at mangelen på tid og ressurser begrenser utnyttelsen av handlingsrommets fulle fleksibilitet. Gjennom å styrke bemanningssituasjonen ønsker innkjøpsavdelingene at arbeidet med iverksettingen av bærekrafthensyn skal forbedres. Dette fordrer at det gjennomføres strategiske nyansettelser av ressurser med nødvendig kompetanse, både innen anskaffelsesregelverket og bærekraft.

4.4.3 Strategiske innkjøp

Når det kommer til strategisk innkjøp oppgir samtlige informanter at de forholder seg til overordnede strategier. Dette underbygges av funn i konkurransegrunnlagene, som blant annet viser at Innkjøpsavdeling B har lagt hovedvekt på transport og miljøvennlig distribusjon i tråd med den virksomhetsspesifikke strategien. Innkjøpsavdeling C på sin side har vektlagt reduksjon av matsvinn, hvilket tyder på at målene er sterkt forankret i deres avdeling. OECDs kartlegging som avdekket rom for forbedring gjennom strategisk rettede anskaffelser, og oppdragsgiveres behov for støtte og veiledning, underbygges av våre funn (OECD, 2018, s. 21). Samtlige informanter viser til at de bruker hjelpemidler. Informantene oppgir likevel ressursmangel som en barriere for å få iverksatt bærekrafthensyn i anskaffelser av mat- og måltidstjenester, i den grad føringene legger til grunn.

Innkjøpsavdeling B problematiserer at det ikke er definerte tiltak som angir retningen for hvordan man skal nå målene som er vedtatt. Likevel viser våre funn at det er sterk sammenheng mellom mål og iverksetting. Selv om Riksrevisjonens funn påpeker mangelen på kompetanse som barriere mot å oppnå mer bærekraft gjennom strategiske anskaffelser (Riksrevisjonen, 2022, s. 12), viser studiens funn at innkjøpsavdelingene iverksetter strategien sin. Sammenhengen mellom strategi og iverksetting er sterk og klima- og miljøkrav- og kriterier er stilt i henhold til føringene i den virksomhetsspesifikke strategien. Busch belyser sammenheng mellom strategier som viktig for å sikre forankring i overordnede mål (Busch, 2014, s. 100-101). Offentlige anskaffelser er kompliserte ifølge OECD, noe påstandene fra informantene støtter opp. Offentlige oppdragsgivere kan med fordel ha veiledningsmaterieell å støtte seg til (OECD, 2018, s. 21).

Flere informanter forteller at tid ikke strekker til for å kunne iverksette i den grad som er ønskelig. Stortingsmeldingen viser til at systematisk oppfølging og opplæring for iverksetting av strategiske grep mangler, og dermed er til hinder for iverksetting av bærekrafthensyn

gjennom strategiene (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 82). Dette underbygges av Innkjøpsavdeling B som oppgir at det er mange strategier å forholde seg til, noe som kan oppleves som innovasjonsdempende. Innovative løsninger og muligheten til å tenke kreativt med innkjøp kan være egnet som virkemiddel, for å finne løsninger som driver frem mer bærekraftige innkjøp (Meld st. 22 (2018-2019), s. 82). Det kan være utfordrende å oppnå strategiske innkjøp, slik stortingsmeldingen anbefaler (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 23), på grunn av manglende ressurser. Selv om informantene har god kjennskap til strategiene, fant de det likevel utfordrende, som følge av tid og kompetanse, å utforme gode krav og kriterier innen bærekraft, noe som også støttes opp av Modenhetsundersøkelsen i 2020 (Digitaliseringsdirektoratet, 2020, s.16).

4.4.4 Kompetanse

På tross av at handlingsplanen pekte ut kompetanse som barriere (DFØ, 2021, s. 20), mente samtlige informanter at kompetansenivået i deres innkjøpsavdeling var godt, noe modenhetsundersøkelsen i 2018 underbygger (Difi, 2018). Dette ble begrunnet med at de ansatte var sertifiserte og hadde ulik utdanningsbakgrunn, som utfylte hverandre på en god måte. I handlingsplanen blir kompetansemangel omtalt som en sentral barriere for å få gjennomført bærekraftthensyn i anskaffelser (DFØ, 2021, s. 20). Innkjøpsavdeling C oppgir at avdelingen på overordnet nivå har god kompetanse, men at inngående kompetanse innen feltet bærekraft er noe mer varierende. Ressurser i form av arbeidskraft og tid nevnes som hindring for kompetanseheving innen bærekraft, noe funn i OECDs undersøkelser underbygger (OECD, 2018, s. 21).

Lais modell viser til ulike komponenter som kompetanse består av. Komponentene anses som nødvendige for å nå bestemte krav og mål (Lai, 2013, s. 46). Funnene viser at innkjøpsavdelingene besitter alle de ulike komponentene, i varierende grad. Informantene har kunnskap som kommer til uttrykk ved at de stiller egnede krav og kriterier i anskaffelsene sine. Ferdighetene i innkjøpsavdelingene kommer til uttrykk gjennom at de klarer å tilpasse seg de nye føringene innen bærekraft, og at de opparbeider seg kompetanse gjennom erfaringer. Innkjøpsavdelingene demonstrerer sine evner ved at de besitter egenskaper til å iverksette bærekraftthensyn, til tross for tidsbegrensninger. Holdningen til samtlige informanter tyder på at deres egenvurdering som kompatibel til å iverksette bærekraftthensyn som tilstrekkelig god (Lai, 2013, s. 46-51).

Samtlige informanter uttrykker likevel et stort ønske om kompetanseheving og videreutvikling. For å kunne iverksette bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser, er det behov for tilstrekkelig opplæringsmateriell og mulighet til drive kompetanseheving. Riksrevisjonens funn underbygger at mangelen på tid til nødvendig kompetanseheving er en utfordring hos offentlig oppdragsgivere (Riksrevisjonen, 2022, s. 14). Informantene beskriver at føringene om å drive kompetanseheving i praksis ikke lar seg gjennomføre i tilstrekkelig grad, hvilket belyses i stortingsmeldingen som en utfordring (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 68).

Konkurransesgrunnlagene inneholdt klima- og miljøkrav- og kriterier, noe som tyder på at innkjøperne har kompetanse til å vektlegge miljø. Likevel er det slik informantene presiserer en tidsbegrensning til hinder for kompetanseheving, som også underbygges av stortingsmeldingen som en utfordring (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 68). Dette støtter opp at det kan være miljøkompetanseutfordringer, i tillegg til manglende trygghetsfølelse i offentlige innkjøpsavdelinger, slik Riksrevisjonen avdekker i sin rapport (Riksrevisjonen, 2022, s. 74).

En tilleggsdimensjon til hinder for å iverksette bærekrafthensyn i anskaffelser av mat- og måltidstjenester, er frykten for å gjøre feil og bli klaget inn til KOFA, slik flere av informanter beskriver. Denne bekymringen kommer også frem i undersøkelser utført av OECD (OECD, 2018, s. 21). Våre funn viser at innkjøpsavdelingene gjennom sine anskaffelser ofte støtter seg på gjenbruk av klima- og miljøkrav- og kriterier fra tidligere konkurranser. Dette kan skyldes tidsbegrensningen, men kan også tyde på at frykten for å gjøre feil legger begrensninger for tilpassede bærekrafthensyn, slik riksrevisjonens rapport legger opp til (Riksrevisjonen, 2022, s. 62).

DFØs kriterieveiviser (DFØ, 2021, s. 26) skal fungere som et oppslagsverk for alle oppdragsgivere i landet. Innkjøpsavdeling B problematiserer ulikheten i ressurstilgangen mellom by og bygd. Innkjøpsavdeling B1 påpeker at ressurser til kompetanseheving er kontekstavhengig, og at det er forskjell på hvor mye kompetanse man har i en liten bygd fremfor en stor by, slik stortingsmeldingen belyser (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 114). Her synliggjøres det at det er ulikheter i muligheten til kompetanseheving, avhengig av hvor man befinner seg i landet, og størrelsen på innkjøpsavdelingen.

Det blir her på den ene siden høyt vektlagt fra politikerne ovenfra at oppdragsgivere må medvirke til mer bærekraftige anskaffelser av mat- og måltidstjenester. På den andre siden

tyder det på at det mangler tilstrekkelige midler til å finansiere ressurser til å gjennomføre bærekraft i praksis, når oppdragsgivere i bunntinjen skal iverksette politikken.

4.4.5 Tildelingskriterier og kravspesifikasjoner

Alle konkurransegrunnlagene inneholdt klima- og miljøkrav- og kriterier, stilt på ulike måter. Likevel blir ikke handlingsrommet i anskaffelsesregelverket utnyttet til det fulle (DFØ, 2021, s. 4). Bærekrafthensyn gjennom anskaffelser er prioritert i handlingsplanen (DFØ, 2021, s. 50). Dette vises også gjennom egne strategier og støttes av informantenes uttalelser. På tross av dette, vektlegges ikke alltid miljø i henhold til minimumsanbefalingene på 30 prosent. Når oppdragsgiverne først har valgt å vektlegge miljø som tildelingskriterium, viser våre funn at miljø vektlegges under minstekravet som er anbefalt i forskriften (Anskaffelsesforskriften, 2016, § 7-9).

Informantene begrunner måten de vektlegger bærekrafthensyn gjennom klima- og miljøkrav- og kriterier med at innkjøpsavdelingene er relativt nye til å formulere slike krav. Dette støttes av funn i konkurransegrunnlagene som viser at det stilles i varierende grad og at kravene gjenbrukes. Samtlige konkurransegrunnlag inneholder krav til reduksjon av både matsvinn og klimagassutslipp, slik føringene i handlingsplanen legger opp til (DFØ, 2021, s. 4).

Innkjøpsavdeling B vurderer anskaffelsesstrategien basert på helhetlig tilnærmingen til anskaffelsens livssyklus. Videre stilles det hensiktsmessige klima- og miljøkrav- og kriterier tilpasset formålet, noe Riksrevisjonen presiserte som viktig (Riksrevisjonen, 2022, s. 23). Samtlige innkjøpsavdelinger uttalte at vektlegging av klima- og miljøkrav- og kriterier er en prioritering, men utfordrende når man må vekte klima og miljø opp mot pris og kvalitet.

Innkjøpsavdeling A forteller at det gjøres en avveining av merverdien til å vektlegge klima- og miljøkrav- og kriterier og kostnader, som hører til anskaffelser som inneholder krav til klimavennlige løsninger (Riksrevisjonen, 2022, s. 27), noe stortingsmeldingen underbygger (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 73). Vekting av klima- og miljøkrav- og kriterier kan også sees i lys av forholdsmessighetsprinsippet, slik Innkjøpsavdeling A beskriver ved at miljøkriteriet må ha en verdi og ikke oppleves uforholdsmessig strengt, eller vanskelig å følge. Her utfordres innkjøpsavdelingen når de skal ivareta forholdsmessighetsprinsippet (Regjeringen, 2017). Vektingen må ha tilknytning til den aktuelle leveransen og stå i rimelig forhold. Dette for at man ikke stiller uforholdsmessige strenge krav, som kan virke ekskluderende for de mindre aktørene (DFØ og NHO, 2020, s. 11). Det var svært få tilbydere som leverte tilbud på

de anskaffelsene vi gjennomgikk, noe som kan være en indikasjon på strenge krav, som blir støttet opp av (NFD, 2017, s. 55).

En annen utfordring med forhåndsdefinerte klima- og miljøkrav- og kriterier er risikoen for at det måles på rent premiss, uten at oppdragsgiver får utformet tilpassede krav og kriterier, dette belyses i stortingsmeldingen (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 88). Informantene påpeker viktigheten av hensiktsmessig utforming av klima- og miljøkrav- og kriterier.

Det satses på bærekraft i innkjøpsavdelingene gjennom vektlegging av klima- og miljøkrav- og kriterier. Likevel er det fremdeles en lang vei å gå før innkjøpsavdelingene utnytter det fulle handlingsrommet som finnes for utforming av tildelingskriterier og kravspesifikasjonene.

4.4.6 Rammeavtale

Funnene viser at rammeavtaler benyttes av samtlige innkjøpsavdelinger for mat- og måltidstjenester. Grunnen til dette er at anskaffelsen skal dekke behovet til et stort antall kunder og innebærer hyppige leveranser (Riksrevisjonen, 2022, s. 49). Informantene forteller også at de opplever det som tidsbesparende å lage én større kontrakt, fremfor mange små. I Granavolden-plattformen fremmet regjeringen oppdelingen av kontrakter som virkemiddel, for å stimulere til mer innkjøp med de små-, mellomstore og lokale aktører (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 43). Slik regelverket angir skal ikke rammeavtaler brukes på en måte som kan virke begrensende på konkurransen (Anskaffelsesforskriften, 2016, § 15-1(5)).

Hensynet til likebehandling vil bedre kunne ivaretas når små og lokale bedrifter får anledning til å konkurrere. Bruk av rammeavtaler kan forhindre små, - mellomstore, - og lokale aktører fra å delta i konkurransen (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 43). Innkjøpere forteller at kjøp fra gårder og små og lokale leverandører gjøres i svært liten grad. Tid, ressurser og manglende kunnskap om handlingsrommet i det juridiske rammeverket, kan begrense full utnyttelse av oppdeling av kontrakter, dette støttes opp av handlingsplanen (DFØ, 2021, s. 51). Geografisk beliggenhet og størrelse på innkjøpsavdeling kan gjøre det utfordrende å oppnå likebehandling, siden kravene etter likebehandlingsprinsippet skal være like for alle, men forutsetningene for å kunne oppfylle disse er ulike (Goller et al., 2017, s. 50-51). Slik Innkjøpsavdeling A uttaler at større innkjøpsavdelinger har langt større muskler enn de små innkjøperne. Dermed har ikke de små avdelingene like forutsetninger til å utforme klima- og miljøkrav- og kriteriene, på lik linje med de store avdelingene.

Dersom regelverket hadde tillatt mindre administrativt arbeid ved oppdeling av kontrakter, kunne trolig flere innkjøpsavdelinger hatt muligheten til å dele opp kontrakter i større grad. Slik Innkjøpsavdeling B2 problematiserer ved å vise til at oppdeling av kontrakter innebærer økt administrativt arbeid, som støttes opp av stortingsmelding (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 44).

Innkjøpsavdeling A forteller at en mulig løsning er å inngå større rammeavtaler, som kan åpne opp for at det inngås avtale med flere leverandører på rammeavtalekontrakten. Kravene og kriteriene som stilles i konkurransegrunnlagene vil likevel gjelde for leverandører som skal gi tilbud. For å få med de mindre aktørene, må det gjøres en grundig vurdering av krav og kriterier som stilles, ellers foreligger det en risiko for at kun de største aktørene vil kunne levere inn tilbud, slik belyst av stortingsmeldingen (Meld. St. 22 (2018-2019), s. 44).

5. Konklusjon, begrensninger og videre forskning

I denne studien har vi ønsket å besvare problemstillingen:

Hvordan iverksettes bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter og hvilke utfordringer kan oppstå?

Forskningsspørsmålene som skal bidra til å besvare problemstillingen er:

1. Hvordan blir krav og kriterier stilt i konkurransegrunnlag for å sikre økt fokus på bærekraft i konkurranser?
2. Hva kan hindre innkjøpsavdelinger fra å vektlegge bærekrafthensyn i anskaffelser av mat- og måltidstjenester i større grad?

For å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene har vi sett på hvordan de seks dimensjonene belyser iverksetting av bærekrafthensyn, og utfordringer innkjøpsavdelingene møter på i anskaffelser av mat- og måltidstjenester.

For den første dimensjonen om bærekraft viste studien at mangel på tid og ressurser ble oppgitt som hovedgrunner til at innkjøpsavdelingene ikke hadde kommet lenger med bærekraft gjennom anskaffelser av mat- og måltidstjenester. Selv om kompetansen er god, ligger det en utfordring i å få tid til nødvendig kompetanseheving innen bærekraft, noe som er

viktig ettersom det både er et relativt nytt felt og et felt i stadig utvikling. Hvis innkjøpsavdelingen fikk prioritere tid til å utvikle fagkompetanse innen produktområdet, ville det bidratt til at oppdragsgivere kunne stille hensiktsmessige krav og kriterier. Selv om de fleste uttalte at de hadde god kompetanse, ble det presisert at de hadde behov for mer kurs og spisskompetanse, for å kunne stille egnede krav og kriterier. Innkjøpsavdelingene opplevde det utfordrende å utnytte handlingsrommet i regelverket, delvis grunnet begrenset tilgang til bærekraftkompetanse og delvis kapasitet til å sette seg inn i hvordan man stiller gode miljøkrav- og kriterier.

For den andre dimensjonen om iverksetting viste våre funn at innkjøpsavdelingene forstår utfordringene med iverksetting av bærekrafthensyn i anskaffelser. Våre funn viser at innkjøpsavdelingene tilpasser seg sine lokale forhold og har god kjennskap til hva som skal iverksettes. Likevel opplever de det vanskelig å realisere disse, som følge av ressursbegrensningen, som forhindrer muligheten til å prioritere nødvendige kompetanseheving. Føringerne som gis til innkjøpsavdelingene om bærekrafthensyn i anskaffelser skal gjennomføres i løpet av relativt kort tid og er ressurskrevende. Til tross for økt handlingsrom i regelverket, strekker tid og ressurser ikke til. Mer samhandling og mindre styring ovenfra, kan tilrettelegge for mer effektivitet og bærekraftige anskaffelser.

En utfordring med iverksettingen av bærekrafthensynene retter seg også mot leverandørmarkedet og de lokale forholdene. Oppfølgingen av iverksettingen oppleves vanskelig, siden det ikke finnes et godt målesystem. Her kan DFØs kriterieveiviser og klimakalkulator trolig være nyttige verktøy i fremtiden.

For den tredje dimensjonen om strategisk innkjøp har de tre innkjøpsavdelingene fulgt strategiene ved å iverksette bærekrafthensyn, gjennom krav og kriterier i anskaffelsene av mat- og måltidstjenester. For å oppnå det fulle utbytte av bærekraft gjennom strategisk rettede innkjøp, bør målene være klart definerte, og veien til målet bør beskrives tydelig i form av klare tiltak.

Den fjerde dimensjonen om kompetanse viser at innkjøpsavdelinger har inngående kompetanse. Begrensningene for å realisere bærekrafthensyn i anskaffelsene skyldtes ikke vilje og evner. Økt innsats på kompetansehevende kurs og opplæring kan medvirke til å gjøre oppdragsgiverne tryggere, ettersom bærekraft er et felt i konstant utvikling. Studien vår viser at frykten for å gjøre feil kan skyldes usikkerhet, og at kompetanse er til hinder for utvikling av bærekraft gjennom anskaffelser. Veiledningsmateriell og mangel på resultater i form av tall

og statistikk, gjør det likevel utfordrende å måle effekten og følge opp med økt kompetanse der det behov. Løsningen kan være å styrke arbeidet med opplæringsmateriellet og datainnsamlingen.

For den femte dimensjonen om tildelingskriterier og kravspesifikasjon, viser våre funn at det er miljø som vektlegges som hoveddimensjon. Omfanget av slike krav har økt over tid hos innkjøpsavdelingene og omhandler for det meste krav til miljøvennlig transport, matsvinn og emballasje. Det kan være utfordrende å gjøre en avveining rundt merverdien miljøhensynet gir. Dette må innkjøpsavdelingen være villig til å betale for, da det er større kostnader knyttet til anskaffelser med krav til klimavennlige løsninger. Her kan en mulig løsning være at innkjøperne samarbeider med andre fagmiljøer og henter inspirasjon fra deres anskaffelser, for å få hjelp til å gjøre denne vurderingen. Likevel er ressursbegrensningen også her til hinder, og offentlige oppdragsgivere har en lang vei å gå før det fulle handlingsrommet som ligger i regelverket utnyttes. DFØs kriterieveiviser kan på sikt bidra til å øke handlingsrommet. Krav og kriterier som stilles, også når det gjelder miljøkrav- og kriterier, bør utformes på en måte som stimulerer til konkurranse slik at små og lokale aktører i større grad deltar.

Man kan oppnå store gevinster gjennom kontrakter på hundrevis av millioner kroner ved å iverksette tilpasninger i den gjeldende praksisen. Ved å stille krav til bærekraft i konkurransegrunnlagene, vil man potensielt ha benyttet innkjøpsmakten til å oppnå store gevinster som sprer seg utover i samfunnet.

Den sjettede og siste dimensjonen om rammeavtaler viser at bruken av rammeavtaler skjer i stor grad, med den begrunnelsen at det frigjør tid for innkjøpsavdelingene, mens oppdeling av kontraktene begrunnes som mer ressurskrevende. Et alternativ for å få inkludert flere små og mellomstore aktører, hadde vært mulig dersom oppdragsgivere ikke hadde utformet omfattende kontrakter med krav og kriterier som kunne virke konkurransebegrensende, og som mange ikke kunne levere på. En mulig løsning er at rammeverket tillater avdelinger, skoler og barnehager å bli egne innkjøpsenheter, heller enn at man sentraliserer innkjøpene i innkjøpsavdelinger slik det er i dag.

Det utarbeides stadig nye planer og publiseres funn som gjennomgående viser viktigheten av å satse på bærekraft gjennom offentlige anskaffelser, spesielt for kategorien mat- og måltidstjenester. Men vi ser at ord ikke alltid blir til handling. Innsatsen på å samle inn tall og statistikk bør styrkes, slik at man får fulgt utviklingen over tid. På den måten kan det gjøres

justeringer for å bedre nå målene, der det avdekkes mangler og svakheter i anskaffelsesprosessene. Videre bør opplæringen innen bærekraft og miljø til offentlige oppdragsgivere satses på, for å påvirke utviklingen i markedet i en mer bærekraftig retning.

5.1 Begrensning og videre forskning

En begrensning i vår oppgave er at vi kun har undersøkt tre innkjøpsavdelinger og utvalget er svært avgrenset. Det vil dermed ikke kunne trekkes en felles slutning om at funnene gjelder alle innkjøpsavdelinger. En annen begrensning er at vi av hensyn til innkjøpsavdelingenes ønske om personvern, valgte å gjengi informasjonen fra konkurransegrunnlagene på et mer generelt nivå.

Det kunne vært spennende til videre forskning å se mer på det som omhandlet selve matvareproduktene, kvaliteten og produksjonen av disse og hvordan man får til mer bærekraftig kosthold.

Til videre studier kunne det vært interessant å følge utviklingen av bærekraft i anskaffelser av mat- og måltidstjenester, for å se om de andre to dimensjonene, den sosiale og økonomiske, vektlegges i større grad, enn det vi kan se i dag.

Vi sitter igjen med en opplevelse av at bærekrafthensyn i anskaffelse av mat- og måltidstjenester er nybrottsarbeid, og at innkjøpsavdelingene er i startgroppen med iverksettingen. Til ettertanke har vi reflektert over alternative måter å sørge for iverksetting av bærekrafthensyn for alle de tre bærekraftdimensjonene.

Til videre forskning mener vi at muligheten for å opprette et overordnet myndighetsorgan med nasjonalt ansvar for oppfølging av bærekraftsarbeidet i offentlige virksomheter, bør utredes. Gjennom å opprette et overordnet bærekraftsdepartement, med ansvaret for å samordne arbeidet med alle de tre bærekraftsdimensjonene, ville ansvaret og mandatet vært tydelig.

Litteraturliste

- Andersen, S.S. (2021). *Casestudier Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg). Fagbokforlaget.
- Anskaffelsesforskriften. (2016). *Forskrift om offentlige anskaffelser*. (FOR-2016-08-12-974). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>
- Anskaffelsesloven. (2016). Lov om offentlige anskaffelser. (LOV-2017-04-21-18). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Bransjeavtalen (Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Barne- og familiedepartementet, Dagligvarehandelens Miljøforum, Dagligvareleverandørenes forening, NHO Mat og Drikke, NHO Reiseliv, NHO Service og Handel, NHO, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Sjømatbedriftene, Norges Fiskarlag, Sjømat Norge og Virke). (2020). Hovedrapport 2020. Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn. (T-1580 B). <https://www.regjeringen.no/contentassets/6b7122f3e366433ca028c230b57605ae/no/pdfs/hovedrapport-2020-bransjeavtalen-om-reduksjon-av-m.pdf>
- Busch, T. (2014). *Ledelse, kultur og verdier: et integrert perspektiv* (1. utg.). Fagbokforlaget.
- Csernai, L. P. & Vaagen, J. S. (2018). Bærekraftig utvikling og energi. *Naturen*, 2018-05-24 (2), 68-73.
- Clark, T., Foster, L., Sloan, L. & Bryman, A. (2021). *Bryman's Social Research Methods*. Oxford university press.
- Digitaliseringsdirektoratet. (2020). *Fra støtte til strategisk premissgiver? Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen*. (Rapport 2020:1). https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/2020/Digdir-rapport_2020-1_Utvikling-og-organisering-av-anskaffelsesfunksjonen.pdf
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2018). *Modenhet i anskaffelser - Hovedundersøkelse av Rambøll Management Consulting/Difi*. https://anskaffelser.no/sites/default/files/difi_modenhet_i_anskaffelser.pdf

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020A). *Anskaffelsesprosessen steg for steg*. Anskaffelser.no. Hentet 28. april 2022 fra

<https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/konkurransegrunnlag>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Næringslivets Hovedorganisasjon.

(2020). *Kom i gang med grønne anskaffelser*.

https://anskaffelser.no/sites/default/files/kom_i_gang_rapportformat_v.1_2.pdf

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020B). *Modenhetsrapport 2020*.

https://anskaffelser.no/sites/default/files/modenhetsrapport_v4_2021.pdf

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020C). *Dybdeanalyse av klima og miljø i offentlige anskaffelser. Anskaffelsesundersøkelsen 2020*.

https://anskaffelser.no/sites/default/files/2021-05/dybdeanalyse_miljo_anskaffelsesundersokelsen_2020.pdf

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021). *Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. 9. september 2021*.

https://anskaffelser.no/sites/default/files/2021-11/DFO_Handlingsplan_2021_Digital-v2_0.pdf

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022A). *Kriterieveiviseren. Veiviser for offentlige anskaffelser*. Hentet 28. april 2022

fra <https://kriterieveiviseren.difi.no/>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022B). *Rammeavtaler*.

Anskaffelser.no. Hentet 28. april 2022 fra <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/rammeavtaler>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022C). *Terskelverdier for offentlige anskaffelser*. Anskaffelser.no. <https://anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/terskelverdier-offentlige-anskaffelser>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022D). *DFØ lanserer nytt verktøy for måling av utslipp knyttet til matvarer*. Anskaffelser.no.

<https://anskaffelser.no/verktoy/analyseverktoy/klimakalkulator-matanskaffelser>

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022E). *Mat og måltidstenester*. Anskaffelser.no. Hentet 14.februar 2022 fra <https://anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/mat-og-maltidstenester>
- FN-sambandet. (2021, 28. oktober). *Bærekraftig utvikling*. Hentet 8.mai 2022 fra <https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2020). *The State of Food and Agriculture 2020. Overcoming water challenges in agriculture*. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb1447en>
- Goller, M., Bjelke Christophersen, K., Hellenes Erke, O., Østeby Neslein, K. ... Werner L. (2017). *Anskaffelser i et nøtteskall* (2. utg.). Gyldendal Juridisk.
- Innst. 253 S (2017–2018). *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen Meld. St. 41 (2016–2017) og Dokument 8:16 S (2017–2018)*. Energi og miljøkomiteen. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/inns-201718-253s.pdf>
- Johannessen, A, Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Abstrakt.
- Klima- og miljødepartementet. (2017). *Strategi - Bedre vekst, lavere utslipp - regjeringens strategi for grønn konkurransekraft*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4a98ed15ec264d0e938863448ebf7ba8/t-1562b.pdf>
- Klima- og miljødepartementet. (2021A). *Tildelingsbrev for Miljødirektoratet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d3b5f27dd4d34f2085b505b6df7fb5d4/mdir-2021.pdf>
- Klima- og miljødepartementet. (2021B). *Klima- og miljødepartementets kunnskapsstrategi (2021-2024)*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b018fb9f7cc44290a6edca0524fc5796/t-1574b.pdf>
- Lai, L. (2013). *Strategisk kompetanseledelse* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Meld. St. 13 (2020–2021). *Melding til Stortinget. Klimaplan for 2021–2030*. Klima- og miljødepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a78ecf5ad2344fa5ae4a394412ef8975/nn-no/pdfs/stm202020210013000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 22 (2018-2019). *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. Nærings- og fiskeridepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/2d7006f67c374cbdab5d4d6ba7198ebd/no/pdfs/stm201820190022000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 30 (2019-2020). *En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>

Meld. St. 40 (2020-2021). *Mål med mening - Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/bcbcac3469db4bb9913661ee39e58d6d/no/pdfs/stm202020210040000dddpdfs.pdf>

Miljødirektoratet. 2020. *Årsrapport for Miljødirektoratet 2019*. (Rapport M-1651).

<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1651/m1651.pdf>

Nasjonalt råd for ernæring (Ernæringsrådet). (2017). *Bærekraftig kosthold - vurdering av de norske kostrådene i et bærekraftperspektiv*. (11/2017 IS-2678).

Helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/baerekraftig-kosthold-vurdering-av-de-norske-kostradene-i-et-baerekraftperspektiv/B%C3%A6rekraftig%20kosthold%20E2%80%93%20vurdering%20av%20de%20norske%20kostr%C3%A5dene%20i%20et%20b%C3%A6rekraftperspektiv.pdf/> /attachment/inline/fb843597-17bd-4e68-8fe8-1f20fe51fb39:095569420e4e4037e4e1ad2e48b8d2996c959f1e/B%C3%A6rekraftig%20kosthold%20E2%80%93%20vurdering%20av%20de%20norske%20kostr%C3%A5dene%20i%20et%20b%C3%A6rekraftperspektiv.pdf

NIBIO. (2020). *Bærekraft i det norske matsystemet. Kriterier for bærekraftig produksjon*. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Ås. ISBN 978-82-575-1788-5.

Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*

(anskaffelsesforskriften).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/no/pdfs/veileder-offentlige-anskaffelser.pdf>

OECD. (2018). *Assessment of Norway's public procurement system. Testing the new methodology. Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*.

https://anskaffelser.no/sites/default/files/maps_norway.pdf

Oslo Economics. (2018). *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser - Utredning for Nærings- og fiskeridepartementet*. (OE-Rapport 2018_16). Oslo Economics. https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2018/06/OE-rapport-2018_16.-Nye-samfunnshensyn-i-offentlige-anskaffelser.pdf

Oslomet. (2022). *Kjøp bærekraftig*. Hentet 29.april 2022 fra

<https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/kjoep-baerekraftig>

Oppen, M., Mørk, B.E. & Haus, E. (2020). *Kvantitative og kvalitative metoder i merkantile fag* (1. utg.). Cappelen Damm akademisk.

Regjeringen. (2017, 11.desember). *Grunnleggende prinsipper*.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/andre-kolonner/grunnleggende-prinsipper/id2518744/>

Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser* (Dokument 3:5 (2021–2022)).

<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/gronne-offentlige-anskaffelser.pdf>

Roos, G., Von Krogh, G., Roos, J. & Christmas-Boldt, L. (2014) *Strategi - en innføring*. (6. utg.). Fagbokforlaget.

Tjora, A. H. (2018). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.

Vabo, S. I., Klausen, J. E. & Askim, J. (2020). *Offentlig politikk* (1. utg.). Universitetsforlaget.

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.

Vedlegg

Vedlegg 1: Godkjenning fra NSD

Referansenummer: 477597

Prosjekttittel: Hvordan iverksettes bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter?

Behandlingsansvarlig institusjon: OsloMet – storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Handelshøyskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat): Kristin Reichborn-Kjennerud, rekr@oslomet.no, tlf: 67238096

Type prosjekt: Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student: Eman Mohammad, emanimor@gmail.com, tlf: 40200396

Prosjektperiode: 11.02.2022 - 20.06.2022

Vurdering (1)

17.03.2022 - Vurdert

OM VURDERINGEN

Personverntjenester har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket. Personverntjenester har nå vurdert den planlagte behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at behandlingen er lovlig, hvis den gjennomføres slik den er beskrevet i meldeskjemaet med dialog og vedlegg.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til den datoen som er oppgitt i meldeskjemaet.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7,

ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

Personverntjenester vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: · lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen · formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål · dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet · lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20). Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

[https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-
endringer-i-meldeskjema](https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-
endringer-i-meldeskjema) Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet!

Vedlegg 2: Samtykkeskjema

Vil du delta i masteroppgave i offentlig administrasjon og styring

”Hvordan iverksettes bærekraftshensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenester”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan innkjøpsfunksjonen iverksetter bærekraftshensyn i sine anskaffelser av mat- og måltidstjenester. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

I dette prosjektet vil vi finne ut følgende:

Hvordan iverksettes bærekraftshensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter?

Vi har lyst å snakke med en representant fra virksomhetens innkjøpsfunksjon med relevant kjennskap til forskningstemaet. Takk for at du blir med!

Vi vil stille deg spørsmål som følger av intervjuguiden du får tilsendt i forkant av intervjuet.

Dette prosjektet er et forskningsprosjekt fra Oslomet.

Det skal gjennomføres intervjuer og dokumentanalyse for å innhente opplysninger som er med på å svare ut problemstillingen. Dette materialet slettes etter at prosjektet er fullført 16. mai 2022.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Oslomet er ansvarlig for prosjektet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du har lyst å delta i forskningsprosjektet, vil vi ha et intervju med deg. Et intervju er en samtale der vi stiller deg forskjellige spørsmål. Spørsmålene vil handle om innkjøpsfunksjonens arbeid med iverksetting av bærekraftshensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter.

Utvalget er plukket ut basert på strategisk utvelgelse i samarbeid med veileder.

Både Fritzman og Mohammad vil være med under intervjuet, og vi vil gjøre lydopptak av intervjuet.

Intervjuet vil ta ca. 60 minutter.

Hvis du synes det er greit, vil vi også samle inn følgende datakilder:

- Virksomhetens strategidokument
- Virksomhetens bærekraftsstrategi
- Virksomhetens innkjøpsstrategi
- Dokumentasjon fra tre anskaffelsesprosesser

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- *De to ansvarlige studentene vil ha tilgang til materiale som produseres og fremlegges i forbindelse med studiene.*
- *Sletterutiner i tråd med bestemmelsene i personvernloven vil følges. Det vil ikke oppgis navn på informantene. Kommunene vil være navngitte. Alt datamateriale vil slettes etter endt prosjekt.*

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes 16.mai 2022. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger anonymiseres. Det anonymiseres ved at informantene ikke navngis og vi vil etterstrebe ivareta anonymitet i størst mulig grad.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Oslomet har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Oslomet ved Eman Mohammad og Ingebjørg Fritzman. Veileder for prosjektet er Kristin Reichborn-Kjennerud.
- Vårt personvernombud: Personvernombudet ved OsloMet er Ingrid S. Jacobsen
- Personvernombudet kan nås via e-post: personvernombud@oslomet.no

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Masteroppgave i offentlig administrasjon og styring «*hvordan iverksettes bærekrafthensyn i offentlige anskaffelser av mat- og måltidstjenestekontrakter*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- å delta i dokumentanalyse

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3: Intervjuguide

Pkt.	Spørsmål	Svar
Introduksjon		
	Fortell oss om din stilling, ansvarsområde og hvor lenge du har hatt nåværende stilling	
	Hvilke tanker har du om bærekraft?	
	Hva er bærekraftig i din kommune/virksomhet?	
Bærekrafthensyn som krav i konkurransegrunnlaget		
1.	Hvordan er innkjøpsavdelingen innrettet og organisert?	
2.	<ul style="list-style-type: none">• Har innkjøpsavdelingen satt seg noen konkrete mål ifm bærekraft i anskaffelser av mat- og måltidstjenester?• Hvordan jobber dere for å kunne stille gode bærekraftskrav?	
3.	Fortell litt om avdelingens innkjøpsfaglige kompetanse.	
4.	Vi ønsker å lære mer om hvordan dere jobber strategisk med innkjøpene deres. Fortell gjerne om dette.	

5.	<p>Kan du fortelle om eventuelle samarbeid med andre kommuner i dette arbeidet?</p> <p>Samarbeid mellom næringsavdelingen eller helse- og sosialavdelingen for å skape sosiale, næringsmessige og helsemessige effekter gjennom innkjøp</p>	
6.	<p>Av handlingsplanen (2021) blir kompetansemangel omtalt som en sentral barriere for å få gjennomført anskaffelser som bidrar til mer bærekraftig utvikling.</p> <p>Har du noen tanker om disse utfordringene?</p>	
<p>Hva er de største utfordringene knyttet til dagens rutiner for overholdelse/oppfølging av bærekraftskrav?</p>		
7.	<ul style="list-style-type: none"> • Kan du fortelle om prosessen for formulering av tildelingskriterier og hvordan disse fastsettes hos dere? • Hvordan oppleves utforming av krav og kriterier? 	
8.	<p>Hvilke faktorer mener du at bidrar til ønsket måloppnåelse?</p>	
<p>Hva gjøres for å stille bærekraftshensyn som krav i konkurransegrunnlaget?</p>		

9.	<p>Hvordan oppleves tilgangen på kvalifiserte tilbydere/leverandører i din region?</p> <p>Har innkjøpsavdelingen hatt leverandørdialog? Kan du begrunne?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har innkjøpsavdelingen anledning til å inngå avtaler med mindre leverandører? • Innkjøpsavdelingen benytter rammeavtaler for kjøp av mat- og måltidstjenester. Fortell gjerne om bruk av rammeavtale fremfor enkeltkontrakter. 	
10.	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke tanker har innkjøpsavdelingen til oppdeling av kontrakter? • Ser dere noen utfordringer knyttet til oppdeling av kontrakter, med hensyn til ressurser og oppfølging? 	
Innkjøpsavdelings budsjettmidler		
11.	<p>Hvor stor budsjetttramme/ midler forvalter innkjøpsavdelingen din?</p> <p>Har dere innsikt i hvor mye av rammen som brukes på denne typen anskaffelsene?</p>	
12.	<p>Hvilken styringsinformasjon er dere pliktig å rapportere på og mottar dere for å holde oversikt over status og utvikling i avdelingen?</p>	
Avslutning		
13.	<p>Er det noe mer dere ønsker å legge til, utover det vi har diskutert i intervjuet?</p>	