



Handelshøyskolen BI

MAN 51061 Consulting

Term paper 60% - W

Predefinert informasjon

Startdato:	27-09-2021 09:00	Termin:	202210
Sluttdato:	27-05-2022 12:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	P		
Flowkode:	202210 10063 IN09 W P		
Intern sensor:	(Anonymisert)		

Deltaker

--	--

Informasjon fra deltaker

Tittel *:	Er offentlige rammeverk en barriere for grønn omstilling i uannbransjen?
Naun på veileder *:	Sigrid Røyseng

**Inneholder besvarelsen
konfidensielt
materiale?:** Nei

**Kan besvarelsen
offentliggjøres?:** Ja

Gruppe

Gruppenavn: (Anonymisert)
Gruppenummer: 7
**Andre medlemmer i
gruppen:**

Prosjektoppgave
ved Handelshøyskolen BI

*Er offentlige rammeverk en barriere for
grønn omstilling i vannbransjen?*

Eksamenskode og navn:
MAN 51061 CONSULTING

Utleveringsdato:
27.09.2021

Innleveringsdato:
27.05.2022

Stuedsted:
BI Oslo

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	III
1. INNLEDNING	1
1.1 Krisen er her nå.....	1
1.2 Klima og miljøarbeid i 50 år.....	1
1.3 Globale avtaler for endring.....	2
1.4 Grønn omstilling i Norge nå.....	3
1.5 Offentlig sektor må vise vei og bli viktigste bidragsyter	3
1.6 Vannbransjen – en del av kommunal forvaltning.....	4
1.7 Avgrensning og metodikk.....	5
2. BEGREPSFORKLARINGER	5
2.1 Bærekraft	5
2.2 Grønn omstilling/grønne anskaffelser.....	5
2.3 EU Green Deal og EU taksonomi	6
2.4 Vannbransjen.....	6
3. SENTRAL TEORI, STUDIER OG HYPOTESER	6
3.1 NORSK RAMMEVERK FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER.....	7
3.1.1 Mål og resultatstyring - MRS.....	7
3.1.2 Statlige styringsprinsipper av kommunene.....	7
3.1.3 Kommunal styring av vann- og avløpsanlegg.....	8
3.1.4 Selvkostprinsippet.....	8
3.1.5 Klimaloven forplikter.....	9
3.1.6 Anskaffelsesloven anbefaler miljø som tildelingskriterium.....	9
3.1.7 Anskaffelsesprosessen.....	9
3.1.8 DFØ – myndighetenes verktøy for grønn omstilling	10
3.2 KRAV OG MÅLSTYRING	10
3.2.1 Delhypotese 1	11
3.3 STIAVHENGIGET	11
3.3.1 Eksempel fra vannbransjen	11
3.3.2 Teorien om stiavhengiget.....	12
3.3.3 Institusjoners innebygde mekanismer for stiavhengighet.....	13
3.3.4 Fire forklaringer for på hvorfor stiavhengighet oppstår.....	13
3.3.5 Delhypotese 2	13
3.4 MODELL FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER.....	14
3.4.1 Behov for ny kompetanse.....	14
3.4.2 Delhypotese 3	15
3.5 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV GRØNNE OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	15
3.5.1 Offentlige innkjøpere er ikke kjent med verktøy for grønn omstilling fra DFØ	16

3.6 PROBLEMSTILLING OG HOVEDHYPOTESE	17
<i>Hovedhypotese: Offentlig rammeverk er en barriere for grønn omstilling i vannbransjen.</i>	
.....	17
4. METODEVALG	17
4.1 INTERVJUER.....	17
4.2 STYRKER OG SVAKHETER VED METODE	18
4.3 VALG AV INFORMANTER	18
4.4 GJENNOMFØRING AV INTERVJUENE.....	19
5. RESULTATER.....	20
5.1 H1: MANGEL PÅ KONKRETE KRAV OG MÅLSTYRING AV KOMMUNENE ER EN BARRIERE FOR GRØNNE ANSKAFFELSER.....	20
5.1.1 <i>Krav til grønne løsninger</i>	20
5.1.2 <i>Målstyring</i>	22
5.1.3 <i>Hva skal til for å øke andelen grønne anskaffelser?</i>	24
5.1.4 <i>Utkast til delkonklusjon av funn sett mot H1</i>	24
5.2 H2: VANNBRANSJEN VELGER GÅRSDAGENS LØSNINGER FREMFOR Å VELGE NYE GRØNNE LØSNINGER FOR Å MØTE MORGENDAGENS BEHOV.	24
5.2.1 <i>Utkast til delkonklusjon fra funn sett mot H2</i>	26
5.3 H3: INNKJØPER OG RÅDGIVER MANGLER BESTILLERKOMPETANSE FOR Å VELGE HELHETLIGE INNOVATIVE GRØNNE LØSNINGER	26
5.3.1 <i>Utkast til delkonklusjon fra funn sett mot H3</i>	28
6. ANALYSE/DRØFTING	28
6.1 H1: MANGEL PÅ KONKRETE KRAV OG MÅLSTYRING AV KOMMUNENE ER EN BARRIERE FOR GRØNNE ANSKAFFELSER.....	29
6.1.1 <i>H1 – delkonklusjon</i>	30
6.2 H2: VANNBRANSJEN VELGER GÅRSDAGENS LØSNINGER FREMFOR Å VELGE NYE GRØNNE LØSNINGER FOR Å MØTE MORGENDAGENS BEHOV	30
6.2.1 <i>Kritisk veiskille</i>	30
6.2.2 <i>Store oppstartskostnader</i>	31
6.2.3 <i>Læringseffekter</i>	31
6.2.4 <i>Koordineringseffekter, funksjonell struktur</i>	31
6.2.5 <i>Mekanismer på hvorfor stivhengighet oppstår</i>	32
6.2.6 <i>Delkonklusjon H2</i>	32
6.3 H3: INNKJØPER OG RÅDGIVER MANGLER BESTILLERKOMPETANSE FOR Å VELGE HELHETLIGE GRØNNE LØSNINGER.....	33
6.3.1 <i>Interessante funn på tvers av delhypotesene:</i>	33
6.3.2 <i>Delkonklusjon H3</i>	34
7. KONKLUSJON.....	34
REFERANSER.....	38

Sammendrag

Verdens fremste forskere har de siste årene i gjentatte rapporter varslet om at vi er på vei mot et klima som skader jordkloden med irreversible klimaendringer. Norge har undertegnet internasjonale avtaler om å bli et nullutslipps-samfunn innen 2050. For å nå dette målet er det avgjørende at offentlig sektor går foran og bruker markedsmakten for å få fart i omstillingen til et bærekraftig samfunn. Klimaloven og Anskaffelsesloven legger rammer for grønn omstilling. Med dagens omstillingstempo ligger Norge an til å oppnå kun 20% utslippskutt innen 2030, og vi har ingen mulighet til å nå nullutslippsmålet om ikke omstillingstempoet økes drastisk. Det offentlige får skarp kritikk fra Riksrevisjonen, deres undersøkelser viser offentlig innkjøp ikke i tilstrekkelig grad følger statens føringer fra lovverket, og den grønne andelen innkjøp i offentlig sektor er for lav. Vår personlige erfaring er at de anskaffelsesansvarlige i den kommunalt styrte vannbransjen er personlig engasjert i klima- og miljø spørsmål. Likevel er vår personlige erfaring at grønne alternative, konkurransedyktige produkter ikke kommer gjennom den offentlige anskaffelsesprosessen. Er offentlig rammeverk en barriere for grønn omstilling i vannbransjen? Vi har valgt å se etter barrierer på tre nivåer: Hvordan styrer staten arbeidet med grønn omstilling i kommunene? Kan vi gjennom stivhengighetsteori påvise noen interne barrierer mot grønn omstilling i vannbransjen? Er det rett og slett mangel på kompetanse hos anskaffelsesansvarlig som er problemet? Våre analyser og funn viser at det eksisterer betydelige hindringer for grønn omstilling på samtlige nivåer vi undersøkte.

1. Innledning

1.1 Krisen er her nå

India koker. En milliard mennesker, eller 10% av verdens befolkning er i skrivende stund rammet av en hetebølge som er langt over hva noen kunne spådd for kort tid siden. Skoler må kjøpe inn salt og mineraler for å hindre dehydrering av elevene, samtidig som de store søppeldyngene tar fyr (VG, 2022). På nøyaktig samme tid sørger gressbranner i Østfold for at togene stanser (NRK, 2022), og NVE varslet nettopp om svært lav grunnvannstand i flere områder, som kan bringe store utfordringer dersom tørken fortsetter (NVE, 2022). Matsikkerheten har lenge vært truet (Borge & frilansjournalist/NorPublica.org, 2020), og krigen i Ukraina har satt den globale matsikkerheten i fare (Energi og Klima, 2022). India som verdens nest største hveteprodusent planla eksport av hvete som følge av krigen i Ukraina, men nå står også denne avlingen i fare som følge av siste ukers hetebølge (VG, 2022). Det unormale og uventede har blitt den nye normalen, men ikke noe av dette er nytt.

1.2 Klima og miljøarbeid i 50 år

FNs egen tidslinje viser at FN's første miljøkonferanse ble avholdt i Stockholm i 1972 (FN-Sambandet, 2021b) og klimaendringene har siden da stått på dagsorden. Verdens fremste forskere har de siste årene i gjentatte rapporter varslet om at vi er på vei mot et klima som skader jordkloden med irreversible klimaendringer. Det vil bli vanligere å se et klima preget av naturkatastrofer med varmere, villere og våtere vær som igjen resulterer i tørke, flom, sykloner og branner som vil true menneskelig eksistens i mange områder.

Vi driver rovdrift på kloden. Vår vestlige levestandard bidrar til at vi henter ut og forbruker flere ressurser enn det som enn det som er tilgjengelig i et bærekraftig perspektiv. I Norge forbruker vi tre til fire ganger så mye ressurser som vi har tilgjengelig, enkelt forklart betyr det at alt forbruk i Norge etter 12.april i 2022 og resten av året kan ansees å forbrukes på "kreditt" (HA debatt, 2022). Høsten 2021 lanserte FN «kode rød» for menneskeheten, og peker på at «den globale oppvarmingen går raskere enn før og er uten sidestykke sammenliknet med de

siste 2000 årene» (FN-Sambandet, 2021a). Den ble supplert med ny rapport i februar i år (IPCC, 2022), hvor det pekes på sannsynligheten for store tap av biologisk mangfold og høy risiko for både katastrofale og irreversible endringer ved en ytterligere forverring av den globale oppvarmingen. Rapporten er skrevet av mer enn 700 eksperter fra 90 land, og er å betrakte som det viktigste kunnskapsgrunnlaget vi har om klima (FN-Sambandet, 2022).

1.3 Globale avtaler for endring

Som vi kan se av dette står det ikke på forskningsbasert kunnskap. Ei heller står det på tilgang på, eller deltagelse i, globale avtaler. Parisavtalen, som Norge også har skrevet under på, ble vedtatt i 2015 (FN-Sambandet, 2020). Denne har mål om å begrense global oppvarming til maks 2,0 grader, men helst holde den under 1,5 grad. Dette er ambisiøse mål. Forskerne er nå enige om at dersom vi skal klare å begrense denne utviklingen må alle land bidra, og det må skje med umiddelbare handlinger (IPCC, 2022).

Den globale oppvarmingen skyldes klimagassutslippene. Disse skal kuttes slik at det Europeiske kontinentet blir et nullutslipp samfunn i 2050, med delmål om en reduksjon med 50% til 55% innen 2030 (sammenlignet med 1990 nivå), (Regjeringen.no EØS notatbasen, 2020)

Klimagassutslippene henger tett sammen med verdens enorme uttak og forbruk av jomfruelige naturressurser. Utfordringen er at de fleste produkter designes ikke for reparasjon, gjenbruk eller gjenvinning, og så mye som 90% av alle råmaterialer vi henter ut går til spille etter første gangs bruk (PACE, 2020). Dette står for halvparten av klimagassutslippene. Omstilling til sirkulær økonomi vil hjelpe verden tilbake i balanse igjen. EU lanserte en handlingsplan for sirkulær økonomi i 2015 (Utenriksdepartementet, 2015). Denne er nå revidert og inngår i EUs Green Deal (Regjeringen.no EØS notatbasen, 2020) som er den store overordnede strategien fra EU om hvordan vi skal oppnå en bærekraftig fremtid og et utslippsfritt samfunn i 2050. Sammen med FNs Bærekraftsmål (Utenriksdepartementet, 2020) er dette viktige avtaler som har til hensikt å bidra til at vi lykkes med omstillingsarbeidet. Både Norge og Europa har gjennom disse avtalene tydelige målsetninger.

1.4 Grønn omstilling i Norge nå

I Norge lever vi i et velferdssamfunn med svært god tilgang på kompetanse, ressurser og teknologi for å løse morgendagens klimautfordringer. Men hittil kan vi ikke skryte av å ha klart å omdanne denne kunnskapen til handling med tanke på hvor store utslipp vi har klart å kutte. De siste tallene fra Statistisk Sentralbyrå viser at vi i Norge kun har klart å kutte klimagass utslippene med 4% i forhold til 1990 nivået (SSB, 2021). Med dagens omstillingstempo ligger Norge an til å oppnå kun 20% utslippskutt innen 2030 (E24, 2022). Vi har fortsatt et av verdens høyeste materialforbruk per innbygger, og avfallsproduksjonen øker. Å frikoble økonomisk vekst fra avfallsproduksjon er sentralt i omstillingsarbeidet, men Norge er kun 2,4% sirkulær. Vi er milevis unna å oppnå et ressurseffektivt samfunn og en sirkulær økonomi, noe som defineres som et av de viktigste verktøy for å oppnå et lavutslipp samfunn (Circular Norway og Finansforbundet, 2022).

Norske myndigheter har gjort mange tiltak for å få i gang omstillingen mot et mer bærekraftig samfunn. I 2017 trådte en ny lov om offentlige anskaffelser i kraft (anskaffelsesloven) (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017). Loven satte blant annet strengere krav til ivaretagelse av klima og miljø. I 2018 kom lov om klimamål som lovfester de norske utslippsmålene for 2030 og målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050 (Klima og miljødepartementet, 2017). For å få et mer ressurseffektivt samfunn lanserte regjeringen også en strategi for en grønn sirkulær økonomi i 2021 (Klima og Miljødepartementet, 2021).

1.5 Offentlig sektor må vise vei og bli viktigste bidragsyter

For å nå målsetningene innen klima og miljø må både private og offentlig sektor bidra med grønn omstilling. Offentlig sektor i Norge står for 66% av verdiskapningen i landet, og 1/3 av arbeidsstyrken er offentlige ansatte (SSB, 2020). Totalt kjøper det offentlige inn varer og tjenester for omkring 600 milliarder kroner årlig (Offentlige innkjøp tallgrunnlag fra Statistisk Sentralbyrå, 2022). Klima fotavtrykket fra offentlige anskaffelser i Norge ligger årlig på rundt 11 millioner tonn CO₂ og i 2017 utgjorde dette 16 prosent av Norges totale klimafotavtrykk. På bakgrunn av dette har Stortinget gjennom flere innstillinger

pekt på at det offentlige skal gå foran og bruke markedsmakten sin for å fremme grønn omstilling (Riksrevisjonen, 2022, s. 5).

1.6 Vannbransjen – en del av kommunal forvaltning

Innenfor offentlig sektor, og som en del av kommunal forvaltning, står vannbransjen for 18 milliarder av totalt offentlig innkjøp (Norsk Vann, 2017). Næringen er helt sentral i arbeidet med å forvalte og produsere drikkevann – en av våre aller viktigste ressurser. Vannbransjen står for 11% av Norges energiforbruk i offentlig sektor (Norsk Vann, 2016), og bransjens klimafotavtrykk utgjorde 10% av det totale fotavtrykket i offentlig sektor i 2016. Vannbransjen har et enormt investeringsbehov på hele 320 milliarder for å utbedre etterslep av vedlikehold på sentral infrastruktur frem til 2040 (RIF Rådgivende Ingeniørers Forening, 2021).

En av forfatterne til denne rapporten har erfaring fra å implementere et innovativt, grønt produkt til bruk for mer bærekraftig og ressurseffektive rensesprosesser i vannbransjen. Til tross for solid forskning på doktorgradnivå (Håkonsen, 2005), (NMBU, 2018), gode brukerreferanser og positiv dialog med vannbransjen, så er det overraskende få vannverk som faktisk har tatt produktet i bruk. Gjennom disse egne erfaringene er opplevelsen at vannbransjen i sine innkjøp som regel lander på tradisjonelle løsninger med gårdsdagens teknologi når de skal løse morgendagens utfordringer.

Riksrevisjonen gjorde en undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser høsten 2021 som ble publisert i februar 2022 (Riksrevisjonens undersøkelse dok. 3-5 (20221-2022)). Resultatene er alarmerende. Rapporten retter sylskarp kritikk til offentlig anskaffelsespraksis fordi den ikke bidrar til grønn omstilling slik Stortinget har forutsatt (Riksrevisjonen, 2022, s. 10).

Behovet for endring er prekært, og alle er samstemte om retningen. Allikevel er resultatene alarmerende, og arbeidet med grønn omstilling går ikke raskt nok.

Er offentlige rammeverk en barriere for grønn omstilling i vannbransjen?

1.7 Avgrensning og metodikk

For å finne noen svar vil vi først se på de overordnede klima- og miljømålene opp mot det offentlige rammeverket i statlig og kommunal forvaltning. Vi vil gå gjennom det globale og nasjonale lovverket, forskrifter og det utarbeidede verktøy for klima og miljøvennlig innkjøp i offentlig sektor, for å se hvilke rammer anskaffelsesansvarlige må forholde seg til.

I vannbransjen benyttes gjerne rammeavtaler med rådgivere/konsulenter i innkjøpsprosessen (Oslo Economics, Cowi og Kinei, 2022), og konsulenter har dermed en sentral rolle i offentlige anskaffelser i denne bransjen.

Vi vil foreta en kvalitativ undersøkelse med et representativt utvalg av anskaffelsesansvarlige og konsulenter som vi vil dybde intervju. Gjennom disse intervjuene vil vi forsøke å belyse utfordringen som vi har skissert, og se på hvilke barrierer som er til hinder for grønn omstilling. For å komme i dybden på materialet vil vi i denne oppgaven konsentrere oss om vannbransjen.

2. Begrepsforklaringer

2.1 Bærekraft

Norsk Vann definerer bærekraft til å omhandle både Miljømessig, Sosial og Økonomisk bærekraft (Norsk Vann 2017). Brundtland konvensjonen definerte bærekraft som

«Utvikling som tilfredsstillers dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstillere sine behov.» (World Commission on Environment and Development & Brundtland, 1987)

2.2 Grønn omstilling/grønne anskaffelser

Vår definisjon av grønn omstilling er endringer i form av tiltak, aktiviteter og nye handlingsmønstre for å nå målsetningene om en bærekraftig fremtid. Grønne anskaffelser defineres av EU-kommisjonen som «En prosess brukt av offentlige myndigheter for å kjøpe varer og tjenester med en lavere miljømessig påvirkning i levetiden, sammenlignet med varer og tjenester som ellers ville blitt kjøpt». (Oslo Economics, Miljødirektoratet Cicero og Inventura, 2017, s. 12) Det Grønne skiftet ble kåret til årets nyord i 2015 (Språkrådet, 2015), og mange bruker

beskrivelsen grønn omstilling om den endringsreisen vi er i gang med for å nå våre klima og miljømål.

2.3 EU Green Deal og EU taksonomi

EU Green Deal ble lansert i 2019, og er Europakommisjonens grønne vekst strategi (NHO, 2022a). Denne knytter klima- og miljøpolitikk sammen med politikk slik at bærekraft blir integrert i regelverket. Målsetningen er som vi sa innledningsvis et klimanøytralt kontinent i 2050, men Green Deal (Regjeringen.no EØS notatbasen, 2020) er også en plan om en bærekraftig og sirkulær økonomisk utvikling med mindre forurensing, flere arbeidsplasser, bedre helse og økt livskvalitet for mennesker (Utenriksdepartementet, 2015). Sentralt i denne er også EU Taksonomi som er et klassifiseringssystem for bærekraftige aktiviteter. Klassifiseringssystemet stiller krav til rapportering om ikke finansiell informasjon innenfor seks ulike klima- og miljømålsom muliggjør en sammenligning av økonomiske aktiviteter som er bærekraftige (NHO, 2022).

2.4 Vannbransjen

Vannbransjen defineres som verdikjeden av aktører som er nødvendige for å sikre vannforsyning og avløpsrensing til samfunnet. Dette innebærer vann- og avløpsverk, teknologileverandører, akademia og konsulentselskaper (Norsk Vann, 2022a). Bransjen

3. Sentral teori, studier og hypoteser

Det er viktig for oss å få en god oversikt over statlig forvaltning og kommunal drift av foretak i kommunene for å få en god forståelse av hvor det kan finnes barrierer. Som teorigrunnlag tar vi utgangspunkt i følgende:

- Norsk rammeverk for offentlig styring
- Krav og målstyring som strategisk verktøy
- Teori om stivhengighet
- Modell for offentlige anskaffelser
- Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser

Vi vil også se på en case fra vannbransjen, hvor et grønt produkt sammenlignes med tradisjonelle metallbaserte produkter innenfor ressursperspektivet. Casen skal belyses for å få frem forskjell mellom teori og praksis.

3.1 Norsk rammeverk for offentlige anskaffelser

Offentlig sektor består av statsforvaltningen, forretningsmessige foretak (Som for eksempel Equinor og Bane NOR) og kommuneforvaltningen. Det offentlige styres gjennom fire typer styringsvirkemidler (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2018):

- 1 - MRS (mål og resultatstyring) (DFØ, 2022)
- 2 - juridiske virkemidler (lover og forskrifter)
- 3 - økonomiske virkemidler (overføringer og annen finansiering)
- 4 - pedagogiske virkemidler (verktøy utviklet av DFØ)

3.1.1 Mål og resultatstyring - MRS

Statsforvaltningen og de statseide foretakene styres etter mål- og resultatstyringsprinsippet MRS, som er et statlig styringsprinsipp (DFØ, 2022).

Prinsippet bygger på tre sentrale forutsetninger:

1. Strategisk styring mot overordnede mål
2. Delegering av myndighet
3. Ansvarliggjøring for resultat og måloppnåelse

Kommunene styres ikke gjennom MRS, da de er selvstendige, folkevalgte og selvstyrte organer (DFØ, 2022).

3.1.2 Statlige styringsprinsipper av kommunene

Kommunene styres gjennom de tre siste styringsvirkemidlene: juridisk-, økonomisk- og pedagogiske virkemidler. Ifølge ny kommunelov fra 2018 konkretiseres det kommunale selvstyret og rammer og prinsipper i tilknytning til selvstyret. Dersom staten skal pålegge kommunen oppgaver eller plikter må dette gjøres gjennom lov eller forskrift (juridisk styringsvirkemiddel som nevnt innledningsvis). Dette lovkravet, også kalt legalitetsprinsippet, sier at

begrensninger i det kommunale selvstyret skal ha hjemmel i lov (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 10).

Det finnes mulighet for det offentlige gjennom å øremerke eller detaljstyre kommunale midler. Slik veilederen beskriver det, må da økonomiske og administrative konsekvenser utredes og kommunen må kompenseres for merutgiftene. Staten kan gå inn og detaljstyre kommunene, men da skal dette være særskilt begrunnet i nasjonale mål (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 11). Dette skal gjøres av ansvarlig departement som har besluttet detaljstyringen (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 40).

3.1.3 Kommunal styring av vann- og avløpsanlegg

Kommunestyret har ansvaret for en optimal bruk av kommunens offentlige midler, og har store forpliktelser de skal ivareta. Forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven “innebærer at det må foretas en avveining mellom hensynet til nasjonale mål og hensynet til det kommunale/fylkeskommunale selvstyret” (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2018, s. 10).

Kommunene eier vann- og avløpsanleggene enten selv eller i kommunalt eide foretak. Som de fleste offentlige virksomheter drives et kommunalt vannverk mer eller mindre som enhver privat virksomhet, med et styre, daglig leder, og linjeledelse. Kommunens innkjøp foretas som en offentlige anskaffelse, av kommunes egne innkjøpsansvarlige (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2018). Vannbransjen har en særegen finansieringsmodell for vann og avløp, da finansieringen skjer gjennom vann- og avløpsgebyrer fra brukerne i henhold til selvkostprinsippet (Norsk Vann, 2022a).

3.1.4 Selvkostprinsippet

Selvkostprinsippet bygger på et prinsipp om at innbyggerne skal finansiere kostnadene til drift av en gitt kommunal tjeneste. Ifølge retningslinjene er det også omtalt som «generasjonsprinsippet» som innebærer at generasjonene ikke skal subsidiere hverandre, men at kostnaden skal dekkes av den som forbruker en kommunal tjeneste (Norsk Vann, 2022b).

3.1.5 Klimaloven forplikter

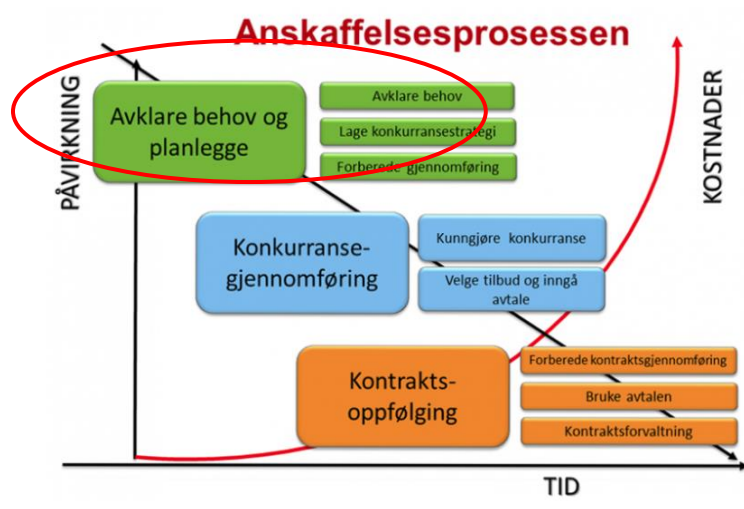
Klimaloven ble vedtatt i 2018 og skal fremme gjennomføringen av Norges klimamål som ledd i omstillingen til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050. «Målet skal være at klimagassutslippene i 2030 reduseres med minst 50 og opp mot 55% fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Målet skal være at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050 (Lovdata, 2018).

3.1.6 Anskaffelsesloven anbefaler miljø som tildelingskriterium

Anskaffelsesloven stiller krav til at det offentlige har en anskaffelsespraksis som bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger. I anskaffelsesloven er miljø anbefalt brukt som tildelingskriterium med minimum 30% (Lovdata, 2017).

3.1.7 Anskaffelsesprosessen

En grønn anskaffelse gjøres etter samme prinsipper og følger det samme lovverket som tradisjonelle offentlige anskaffelser (*Anskaffelsesprosessen steg for steg / Anskaffelser.no*, 2021). Kravene til miljø fastsettes i aller første fase hvor behov avklares og konkurransegrunnlaget eller konkurransestrategien defineres, se modell 1.



Modell 1, Anskaffelsesprosessen (*Anskaffelsesprosessen steg for steg / Anskaffelser.no*, 2021)

Det offentlige anbefaler at kommunene utarbeider konkrete beskrivelser av hvordan prioriteringer og tiltak på grønne anskaffelser skal gjennomføres. I den forbindelse foreslås det at kommunene utarbeider styrende dokumenter som

inneholder mål og tiltak: Anskaffelsesstrategi, klimabudsjett, klima- og miljøplan og handlingsplaner. Det er DFØ som utarbeider forslag og veivisere for kommunene, slik at de kommer i gang med grønne anskaffelser (DFØ og NHO, 2020, s. 4).

3.1.8 DFØ – myndighetenes verktøy for grønn omstilling

DFØ (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring) er myndighetenes verktøy for utøvelse av det pedagogiske styringsprinsipp. DFØ har utviklet digitale hjelpemidler for å profesjonalisere og legge til rette for at det skal bli enklere for anskaffelsesansvarlige i det offentlige å velge grønne løsninger. De har blant annet utviklet en konkret veileder med materiell som et verktøy til kommunene for at de skal lykkes med grønne anskaffelser (DFØ, 2020). På hjemmesiden anskaffelser.no finnes alle nødvendige skjemaer for gjennomføring av grønne offentlige anskaffelser.

3.2 Krav og målstyring

Den amerikanske ledelsesguruen Bill Hewlett er kjent for utsagnet

«You cannot manage what you cannot measure.... And what gets measured gets done”.

En av oppgavens forfattere tok sin bachelor i finans på 80-tallet, og en master i ledelse i 2013. I begge studiene, med 30 års mellomrom, var resultat- og målstyring slik som Hewlett beskriver det en grunnleggende faktor for ledelse og styring. Hensikten med å sette mål er å konvertere visjonen og misjonen i virksomheten til konkrete resultatmål. Godt uttalte mål er spesifikke, kvantifiserbare eller målbare, og inneholder en frist for prestasjoner slik som Thomson et al. beskriver som gode mål for å konvertere visjon og misjon til konkrete resultatmål. Teorien beskriver at målene skal være verdifulle for ledelsen som har sine strategiske mål for organisasjonen. Det er tre hovedårsaker til dette: 1. De fokuserer innsats og justerer sine handlinger gjennom organisasjonen. 2. De tjener som standarder for måling, og kan derfor brukes når man sammenligner egne resultater med andre. 3. De gir motivasjon og inspirerer ansatte til høyere innsatsnivå (Thompson et al., 2022, s. 39,40).

3.2.1 Delhypotese 1

Statens mål om nullutslipps-samfunn er konkret. For å nå dette målet sier teorien at ledelsen være tydelig på hva som skal gjøres, når det skal gjøres, og hvem som skal gjøre det. Hvis kommunene bestemmer selv, hvordan etterlever de kravene om grønn omstilling, hvordan reflekteres grønn omstilling i kommunens krav til sine divisjoner? Kan mangler på dette være en av årsakene? Dette leder oss til vår første delhypotese:

H1: Mangel på konkrete krav og målstyring av kommunene er en barriere for grønne anskaffelser.

3.3 Stiavhengiget

3.3.1 Eksempel fra vannbransjen

Innledningsvis viste vi til at en av forfatterne bak denne oppgaven har erfaring med utvikling og salg av et grønt produkt i vannbransjen. Produktet kan erstatte tradisjonelle produkter i vannrenseprosesser. Produktet er kitosanbasert, (omtalt i oppgaven som nytt grønt produkt). Kitosan er produsert fra et restprodukt fra sjømatindustrien (rekeskall/krabbeskall). Produktet har gjennomgått omfattende forskning for å dokumentere både resultater og effekter, og det er godkjent av Mattilsynet for tilsetning til drikkevann. Vår case studie (vedlegg 1) bygger på anerkjent teori, som viser at det er svært ressursbesparende å erstatte dette grønne produktet med tradisjonelle metallbaserte produkter. Flere går nå bort fra rensing med aluminium på grunn av toksisitet rundt produktet. Casen viser at det grønne produktet oppnår store ressurs besparelser i vannrenseprosessen. Slammengden (restproduktet fra rensesprosessen) reduseres med 50% og forbruket av vann i prosessen reduseres med 80%. Vi ser også betydelig reduksjon av energiforbruk og vesentlig redusert forbruk av metaller og polymerer. I tillegg kan restproduktet bidra til økt avkastning i landbruket. Forsøk i drivhus kan dokumentere økt produksjon av landbruksprodukter i form av grønnsaker med hele 12,5% (Langerud, 2002). En slik prosess er helt i tråd med de sirkulærøkonomiske prinsipper, og burde i et bærekraftperspektiv vært foretrukket foran syntetiske og metallbaserte varianter.

3.3.2 Teorien om stiavhengiget

Casen fra vannbransjen er isolert sett et godt eksempel på utfordringene rundt grønne anskaffelser. Selv om produktet kan demonstrere en mer bærekraftig prosess over lengre tid, blir det ikke adoptert i vannbransjen. Sett utenfra er dette et paradoks når vannbransjen selv har en overordnet målsetning om å bli både mer bærekraftig og mer ressurseffektiv (Norsk Vann, 2022a).

Teorien Stiavhengighet peker på, i sin videste og minst presise form, at «historie» har betydning og at organisasjoner reproducerer sine prosesser selv om de ikke er optimale for å løse de problemene de er satt til å løse (Mahoney, 2000). På grunn av det vi opplever som paradokset i vannbransjen ønsker vi bruke stiavhengighetsteorien som et analyseverktøy for å se om det er stiavhengighet som hindrer anskaffelser av det grønne produktet fra vår case og dermed også andre grønne løsninger i vannbransjen.

Stiavhengighetsteori som historisk og samfunnsvitenskapelig analyseverktøy ble presentert av Berkeley-professor Paul Pierson som forklarer stiavhengighet med prosesser der handlinger suksessivt bygger på hverandre (Pierson, 2000). Han peker på at stiavhengighet er basert på increasing returns, og lock-in. I denne sammenheng er «increasing returns» gjerne oversatt til nettverkseffekter på norsk. Pierson ser «stiavhengighet som en sosial prosess forandret i en dynamikk av nettverkseffekter» (Pierson, 2000, 251).

Nettverkseffekter kan også beskrives som selvforsterkende prosesser og positive feedback-prosesser, og brukes for å beskrive en situasjon der det blir mer lønnsomt å gjøre en ting (ta et bestemt valg) jo oftere du gjør det. Lock-in kjennetegner en situasjon der det er så å si umulig å bryte med retningen den stiavhengige prosessen har tatt.

“This is because the relative benefits of their current activity compared with other possible options increase over time” (Pierson 2000, 252).

Felles for både increasing returns og lock-in begrepene, er at de i henhold til Pierson, kan spores tilbake til et såkalt kritisk veiskille. Kritisk veiskille brukes for å beskrive et punkt i prosessen der flere tidligere plausible retninger blir valgt bort til fordel for en. For å påvise stiavhengighet må man i henhold til Pierson identifisere kritiske veiskiller. Kritisk veiskille definerer en sekvens i en prosess

hvor man skal ta valget mellom alternativer. Kun hvis valget som tas ikke kan forklares rasjonelt er det snakk om en stiavhengig sekvens.

3.3.3 Institusjoners innebygde mekanismer for stiavhengighet

Hva slags former for increasing returns kan identifisere stiavhengighet i en organisasjon? Brian W. Arthur identifiserte fire aspekter ved utvikling som kan brukes til å identifisere increasing returns, som drivere av stiavhengige handlingskjeder (Arthur & Arthur, 1994).

- Store oppstartskostnader (Valg av ny teknologi medfører høye oppstartskostnader)
- Læringseffekter (gjentakelse over tid, skaper rutiner økt effektivitet)
- Koordineringseffekter (Ekstern struktur bygges gjerne rundt etablerte prosesser og rutiner)
- Tilpasningsdyktige forventninger (man velger den løsningen man tror passer best til fremtiden – satse på riktig hest)

3.3.4 Fire forklaringer for på hvorfor stiavhengighet oppstår

Det er flere som har forsket på bakgrunnen for hvorfor stiavhengighet oppstår, fordi man ønsker å finne rasjonale bak hvorfor institusjoner reproducerer sine prosesser selv om de ikke er optimale for å løse de problemene de er satt til å løse. I sin artikkel «Path dependence in historical sociology» (Mahoney, 2000) ser artikkelforfatteren nærmere på «additional mechanisms» som han mener det er viktig å kartlegge for å konstatere stiavhengighet i organisasjonen. I vår oppgave vil vi fokusere på følgende forklaringer:

- Funksjonell (det som gjøres har en funksjon i overordnet system, lock-in)
- Makt (de som gjør dette har fått makt og ser denne makten truet)
- Legitimitet (valget er legitimt, korrekt etter brukte standarder) Endres ved å skifte syn på hva som er legitimt.

3.3.5 Delhypotese 2

Sammenhengen mellom vår grønne case og teorien om stiavhengighet leder oss til vår andre delhypotese:

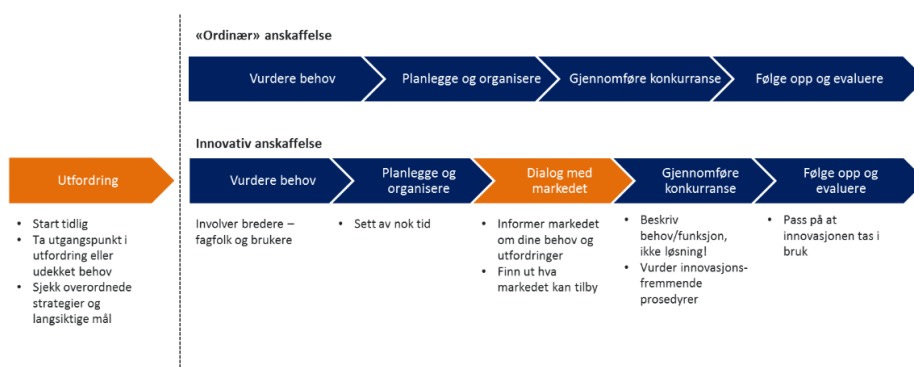
H2: Stivhengighet gjør at vannbransjen velger gårsdagens løsninger fremfor å velge nye grønne løsninger for å møte morgendagens behov.

3.4 Modell for offentlige anskaffelser

Anskaffelsesprosessen i offentlig sektor har historisk vært utviklet for å få mest effektiv og transparent bruk av offentlige ressurser. Det betyr i praksis at fokus har vært på å anskaffe produkter og tjenester til best mulig kvalitet og pris. I vannbransjen gjelder dette i særskilt grad da selvkostprinsippet er førende for investeringsviljen. De siste årenes fokus på grønn omstilling har komplisert anskaffelsesprosessene betydelig og dette setter store krav til ny kompetanse og omstilling blant offentlige innkjøpere. Vannbransjen har vært preget av tradisjonelle løsninger. Nye grønne anskaffelser er å anse som innovative anskaffelser.

Forskjellen mellom en innovativ- og en «ordinær» anskaffelse

Figuren under illustrerer mer presist hva en innovativ offentlig anskaffelse er, til forskjell fra en ordinær offentlig anskaffelse.



Modell 2, forskjell mellom innovativ og ordinær anskaffelse i nytt anskaffelsesregelverk (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017)

3.4.1 Behov for ny kompetanse

Innovasjonsvennlige grønne anskaffelser krever at innkjøper i større grad har et fokus på funksjonelle krav og ikke «bare» vanlige tekniske krav. I mange tilfeller vil det være snakk om anskaffelser av løsninger som i utgangspunktet ikke finnes i markedet. Dette vil kreve ytterligere faglig kompetanse. Viktigste kilde til denne kunnskapen er DFØ som har utviklet verktøyene skissert innledningsvis.

Forskjellen mellom ordinære offentlige anskaffelser og innovative offentlige

anskaffelser illustreres i modell 2 (*Utredning om insentiver for offentlige anskaffelser*, 2016, s. 16).

For å gjennomføre innovative grønne anskaffelser har det generelle kompetansebehovet økt. Anskaffelsesansvarlig må sette av tid til å holde seg oppdatert på det offentlige anskaffelsesrammeverket som er i stadig endring. Når fokuset skal flyttes fra tekniske krav til funksjonelle krav, så krever det en kontinuerlig oppdatert fagkunnskap og man må også ta hensyn til overordnede strategier og langsiktige mål i virksomheten. I tillegg skal man ha en aktiv dialog med markedet for å være oppdatert på tilgjengelige løsninger (*Utredning om insentiver for offentlige anskaffelser*, 2016, s. 26).

Den viktigste kilden til ny anskaffelseskompetanse er DFØ og de verktøyene skissert innledningsvis.

I de fleste kommuner er det lagt til rette for at anskaffelsesansvarlig kan be om hjelp fra andre ekspertmiljøer. I de største kommunene finnes det egne sentrale miljøer for anskaffelser som vanligvis består av jurister og økonomer som bidrar til å effektivere bestillingene, og ved større eller mer kompliserte innkjøp bruker de fleste kommuner konsulenter fra etablerte rammeavtaler med private firma som innleide spesialister i anbudsprosessen som vi også nevnte innledningsvis.

3.4.2 Delhypotese 3

Er det nye regelverket for komplisert og har anskaffelsesansvarlig nok kompetanse til å foreta bestillinger som sikrer grønn anskaffelse?

H3: Innkjøper og rådgiver mangler bestillerkompetanse for å velge grønne løsninger.
--

3.5 Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser

I februar i år leverte Riksrevisjonen fra seg en undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser og konklusjonene er:

- Offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis bidrar ikke i stor nok grad til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger.
- Mange offentlige oppdragsgivere mangler en helhetlig tilnærming for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelser.
- Det er utarbeidet et omfattende veiledningsmaterieell om grønne offentlige anskaffelser, men det er behov for å gjøre det mer brukervennlig og kjent.
- Det mangler statistikk og styringsinformasjon om status for grønne offentlige anskaffelser.
- Arbeidet med grønne offentlige anskaffelser krever god koordinering mellom ansvarlige departementer.

(Riksrevisjonen, 2022, s. 7)

3.5.1 Offentlige innkjøpere er ikke kjent med verktøy for grønn omstilling fra DFØ

«Undersøkelsen viser at offentlige innkjøpere opplever forhold som tid, ressurser og miljøkompetanse som de viktigste barrierene for å gjennomføre grønne offentlige anskaffelser» (Riksrevisjonen, 2022, s. 13).

Riksrevisjonen peker på at det er en manglende helhetlig tilnærming for ivaretagelse av klima- og miljøhensyn i anskaffelser, særlig i kommunal sektor. Rapporten peker på at det kreves en helhetlig tilnærming til hvordan de klimavennlige kravene skal ivaretas, og det stilles med dette krav til at ledelsen i offentlige virksomheter må ha god oversikt over de langsiktige behov og anskaffelsesplaner. Ledelsen må evne å implementere klima og miljø i de styrende dokumenter, med gode måleparametere, rutiner og retningslinjer.

“Undersøkelsen viste også at kommunene hadde i noe mindre grad enn andre offentlige virksomheter en overordnet prosess for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelsesprosessen. Samlet sett er det kommunene som har det største klimafotavtrykket, og konsekvensene av et lite systematisk arbeid på området vil etter Riksrevisjonens vurdering være størst her» (Riksrevisjonen, 2022, s. 12).

3.6 Problemstilling og hovedhypotese

Felles for våre delhypoteser er at de er sentrale i anskaffelsesprosessen på hver sin måte. Sammen vil de gi verdifull informasjon om rammeverket for offentlige anskaffelser. Det er åpenbart at vi har behov for endring for å nå både de nasjonale og de globale målsetningene for en bærekraftig fremtid. Vår forforståelse er at både ansatte i vannbransjen og myndighetene ønsker grønn omstilling, men de svake resultatene tyder på at det finnes barrierer i arbeidet med grønne anskaffelser. Basert på disse motsetningene har vi stilt oss følgende spørsmål: Er det slik at det offentlige rammeverket er en barriere for grønn omstilling i vannbransjen? Dette leder oss fram til vår hovedhypotese:

Hovedhypotese:

Offentlig rammeverk er en barriere for grønn omstilling i vannbransjen.

4. Metodevalg

Vi har i oppgaven valgt en eksplorativ (utforskende) kvalitativ metode. På den måten var det mulig for oss å kunne stille oppfølgingsspørsmål og gå mer i dybden hvis vi fikk ny innsikt fra informanten som kunne gi oss ytterligere kunnskap rundt problemstillingen. En kvantitativ metode kunne også vært benyttet, for å treffe flere informanter, men da ville vi ikke fått mulighet til å utvide vårt perspektiv og forståelse for de problemstillingene vi ønsker å belyse. Gjennom en kvalitativ metode vil vi få verdifull innsikt om de faktiske forhold, samt at informantene vil få mulighet til å dele sine holdninger, meninger og ikke minst egne refleksjoner (Askheim & Grenness, 2008). Denne metodikken vil gi oss den fleksibiliteten som Grenness beskriver som verdifull for å utnytte læringsprosessen man har gjennom å utføre flere intervjuer i rekkefølge (Grenness, 2012, s. 157).

4.1 Intervjuer

For å sikre en god intervjueteknikk har vi benyttet en seminstrukturert modell, for å få informantene til å dele informasjon fritt uten at vi legger sterke bånd på hva de skal snakke om. Det betyr at vi stilte de samme spørsmålene, men innenfor hvert enkelt spørsmål hadde vi mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål hvis det var

noen som var uklart eller spesielt interessant, slik som Grenness beskriver dette referert til i forrige avsnitt.

4.2 Styrker og svakheter ved metode

Svakheten ved metoden er at vi kun får anledning til å intervjuer relativt få personer. Selv om utvalget er begrenset, så fikk vi gjennom intervjuene en trygget for at utvalget var representativt fordi respondentene var samstemte innenfor det vi opplever som nøkkelspørsmål. Rett før vi startet intervjurunden ble Riksrevisjonens undersøkelse publisert, og på de samme nøkkelspørsmålene finner vi samsvar mellom Riksrevisjonens konklusjoner og svarene fra våre informanter. På denne måten får vi en triangulering, og dermed en større sikkerhet for at panelet er representativt (Glennes s.119).

4.3 Valg av informanter

Vi har valgt å intervjuer sentrale personer som jobber med anskaffelser innenfor vannbransjen. Vi valgte å begrense antallet til seks informanter fordi intervjuene ville gå i dybden og det var viktigere for oss å jobbe med det vi anså som et representativt utvalg, enn å øke antallet og dermed skape en usikkerhet om representativitet (Grenness, 2012). Tre av de vi intervjuet er ansatt i kommunale vannverk (middels til store kommuner), og tre er mellomledere fra tre av de største rådgivende konsulentselskapene i Norge. Alle informantene har mastergrad, og en av informantene har doktorgrad innenfor offentlige anskaffelser.

Kjønnsfordelingen er representert med 50% menn og 50% kvinner, og for ordens skyld omtaler vi dem alle som informant/informanten og betegnelsen han i vår presentasjon av funnene. Tre personer over 50 år, og tre personer i alderen mellom 27-40 år. Av de tre som er ansatt i kommunale vannverk finner vi en toppsjef, en mellomleder og en nyansatt. Alle konsulentene hadde direkte kundeansvar for kunder i vannbransjen, og i tillegg personalansvar for andre konsulenter.

Intervjuet vårt besto av 24 spørsmål, og alle intervjuene var berammet til 60 minutter. De intervjuede representerer forskjellige kommuner/konsulenter og stillingmessige nivåer for å fange bredden i panelet.

Vi gjorde det klart allerede ved invitasjonen til intervjuene at vi ville spørre om prosessen rundt kommunale anskaffelser og rammeverket for offentlig innkjøp, uten at vi la vekt på at dette skulle dreie seg om grønn omstilling. De første innledende spørsmålene var åpne, og handlet generelt om offentlige innkjøp og krav, mens vi i del to spesifiserte spørsmålene som grønne spørsmål.

Når det gjelder undersøkelsens validitet (troverdighet), så er det viktig å nevne at de fleste intervjuobjektene kjente til den ene forfatteren gjennom tidligere møter i vannbransjen. Kjennskapen ga oss større troverdighet i selve intervjusituasjonen, og økte sannsynligheten for positiv holdning til å bli intervjuet. Til tross for hektisk hverdag, sa alle ja til å bli med på et times intervju. I intervjusituasjonen fikk vi raskt opprettet en tillitsfull dialog med intervjuobjektene ettersom de kjente til en av forfatterne fra før. Ettersom produktet fra vår case for vannbransjen var kjent for de fleste av informantene kunne de raskt peke på barrierene eller mulighetene for et slik produkt til deres prosesser.

Spørsmålene i intervjuet dreide seg om å høre mer om intervjuobjektens personlige erfaring med offentlige anskaffelser og hvordan klima- og miljøvennlige løsninger blir vurdert i anskaffelsesprosessen. Vi ser ingen konflikt mellom tidligere personlig kjennskap og det faglige utbyttet av intervjuene. Kort oppsummert opplevde vi at vi hadde en høy face validity, basert på definisjonen vi finner i Glenness bok "Hvordan kan du vite at noe er sant", side 112. Kort oppsummert anser at vi har troverdige kilder med god kjennskap til bransjen og de offentlige innkjøpene, noe som gir oss et godt grunnlag for å foreta en analyse rundt vår problemstilling.

Informantene ble merket med nummer og navn separert fra selve matrisen. Vi har ikke lagret personopplysninger, og enkeltpersoner er ikke sporbare. Dermed har vi ingen personopplysninger lagret, og dette er i tråd med anbefalt oppdatert regelverk på BI sin egen bibliotek nettside (BI Bibliotek, 2022).

4.4 Gjennomføring av intervjuene

Alle intervjuene ble gjennomført på Teams av begge studentene. Vi valgte at den ene av oss gjennomførte alle intervjuene for å sikre at vi gav informantene så lik

gjennomføring som mulig. Vi la vekt på at alle svar var konfidensielle og at vi ikke har lagret informasjon som kan koble informant med selskap.

Begge forfatterne skrev referat fra intervjuene og referatene fra hvert enkelt intervju ble gjennomgått og koordinert inn i den vedlagte oppsummerende intervjuguiden. Intervjuguiden finnes i vedlegg 2.

5. Resultater

Gjennom vår vektlegging av konfidensialitet oppnådde vi at alle informantene snakket svært fritt. De har snakket åpenhertig og brukt ordvalg som ikke egner seg på trykk. De er svært engasjerte, og det er tydelig at tema opptar dem alle. For å behandle den store mengden med informasjon som vi har fått mest mulig systematisk, vil vi se resultatene fra informantene først opp mot delhypotesene vi har definert og på bakgrunn av dette skissere et utkast til delkonklusjon. Disse utkastene vil vi så se opp mot teorigrunnlaget vi har gått gjennom, som dermed vil danne grunnlaget for våre delkonklusjoner.

5.1 H1: Mangel på konkrete krav og målstyring av kommunene er en barriere for grønne anskaffelser.

Vi har flere spørsmål som dreier seg om krav og målstyring med ulik vinkling, og ytterligere flere av svarene fra informantene kommer innom dette tema. Vi velger å dele den første hypotesen i tre for og se hvordan informantene svarer innenfor temaet krav og målstyring, og hva som skal til for å få til et grønt skifte.

5.1.1 Krav til grønne løsninger

Vi innledet intervjuet med hva som er de viktigste kravene for anskaffelser med en helt åpen innfallsvinkel uten føringer for å få frem det som ligger “top of mind” hos informanten. En av informantene velger å spørre konkret hva vi er på jakt etter, de andre hiver seg ut i beskrivelsen av det de ser som de viktigste kravene i anskaffelsesprosessen. Samtlige informanter mener pris har høyeste prioritet, men at vektingen av den er ulik. En av informantene peker på at produkters livssyklus analyse har fått høyere fokus. En annen informant sier

«Prisen er avgjørende. Jeg personlig ville gjerne betalt for en grønnere løsning, men politikerne som skal fremme dette har behov for å bli likt for å bli gjenvalgt.»

Vårt panel var også helt klare på at det viktigste kravet i vannbransjen er at innbyggerne i kommunen har tilgang på rent og sikkert drikkevann i kranene. Enn annen konsulent peker på noe interessant, da vedkommende kan opplyse om at de ikke lenger er så interessert i å jobbe med de anskaffelsene som kravsetter pris som første kriterium. Vedkommende sier at

«de offentlige byggherrene må slutte å sette pris først!»

og samtidig legger informanten til at vedkommende faktisk er utrolig skuffet over at det i den senere tiden oppleves som at flere og flere anbud setter pris som eneste kriteriet, eventuelt 50/50 sammen med kompetanse. Men alle informantene var ellers helt samstemte om at det er anskaffelsesansvarlig i kommunen som formelt sett stiller kravene til leverandørene gjennom kvalifikasjonskravene i anbudsinnbydelsen.

På spørsmålet om hva som er de viktigste parametere for valg i vannbransjen kommer det tydelig frem at det er høy risikoaversjon i bransjen. Kvalitet er viktigst, og det er anledning å feile på leveranse av drikkevannskvalitet. Spesielt trekkes selvkostprinsippet frem, det er abonnentenes penger som finansierer tjenestene. Pris og kvalitet sår dermed frem som det sentrale kravet i anskaffelsene.

I forhold til om kravene har endret seg de siste årene er informantene noe delt. En av informantene sier at det er høyere fokus på miljø og samspillskontrakter, men at det likevel må være innenfor dagens kostnadsrammer. En annen informant har ikke vært så lenge i bransjen, men han kan vise til kommunens handlingsplan fra 2017 som legger opp til at anskaffelser skal være grønne, og en tredje sier at det har kommet flere miljøkrav. På den andre siden har vi en informanter som sier

«Helt ærlig opplever jeg at det ikke er store endringer, men vi vet at det kommer», og en annen som sier «Det er mer fokus på pris nå, jeg er sykt skuffa over det». «Det har ikke skjedd så mye endring etter nye lovpålagte kravene kom, kravene fra kommunen er omtrent de samme. Selv konkrete lovkrav til miljø kan omgås hvis man ønsker det».

«Vi legger opp anskaffelsesprosessen etter det kundene (kommunene) vil ha», la informanten som her representerer konsulenten til. De siste informantene peker også på at det ikke er de store endringene med hensyn til kravene som stilles de siste årene. De er også samstemte på at selv om det har kommet flere krav til miljø og bærekraft må disse konkurrere med tradisjonelle løsninger da pris er førende for endelig valg.

En av konsulentene peker på at de ofte bistår kommunen i å utforme kravspesifikasjonen. På spørsmål om hvem som stiller kravene svarer gruppen samstemt at det er kommunen som stiller og er ansvarlig for kravene. Men den ene konsulenten er tydelig på at de også har en viktig rolle.

«Det er rådgiver – altså oss som i praksis legger føringer for kravene. Vi har et komplett referansegrunnlag. Det er ikke ofte at kommunene har god nok kompetanse. Kommunene er i lomma på konsulentene, det er mye «copy paste».

5.1.2 Målstyring

Hva tas opp i de regelmessige medarbeidersamtalene? I hovedsak blir alle informantene målt på helhet og avvik, og om vedkommende gjennomfører det han er ansvarlig for. Ingen av informantene blir fulgt opp verken på organisatorisk eller individuelt nivå i forhold til leveranse av grønne løsninger. Når topplederen følges opp av styreleder så er det som regel god stemning.

“Så lenge alt går greit, og investeringene går som avtalt, så er samtalen hyggelig. Vi blir ikke fulgt opp med hensyn til grønn omstilling konkret”.

Mellomlederen vi intervjuet opplever å bli målt på om alt er på stell, og om det er få avvik. Den nyansatt innkjøpsansvarlige opplever et generelt miljøfokus i organisasjonen. På bakgrunn av dette sørger vedkommende selv for at miljø alltid er et viktig element i de prosessene vedkommende er ansvarlig for.

Tre av foretakene har overordnede målsetninger for miljø for sitt arbeid. I konsultentselskapene hadde flere startet arbeidet med konkrete regelverk, blant annet med fokus på materialvalg, bruk av co2-fri betong og overvannshåndtering. Internt hadde flere sett på Miljøfyrtårn-sertifisering, men som en kommenterte

“Fokus går på printerbruk, og solceller på taket, blikket må løftes hvis det skal få betydning” og «Når det gjelder valg av grønne anskaffelser på vegne av kundene, så er det helt opp til kundene å avgjøre”.

Med hensyn til interne miljøeffekter har flere av virksomhetene konkrete mål innenfor energiforbruk, med spesielt fokus på overgang fra fossile brensler til fornybare energikilder som for eksempel overgang til el-biler. En slik beslutning har gjerne blitt fattet på politisk nivå. Når det gjelder selskapenes anskaffelsesstrategi og klimabudsjett, så var det flere som jobbet med å utvikle slike. En av informantene sa at:

«Vi er i ferd med å utarbeide miljø KPI'er, men det er vanskelig å finne gode KPI'er for grønne løsninger».

Dette var det også flere andre informanter som pekte på, men en konsulent avfeide problemstillingen med å si at “vi forholder oss til kundenes krav”.

I forhold til om virksomhetene har egne krav til miljø og bærekraft er det to av informantene som sier at de har konkrete krav til å jobbe med grønne løsninger. En av disse fortalte at de hadde en nyetablert konkret strategi om å fase ut fossile prosjekter, og heller jobbe mot grønne bærekraftige sektorer. Allikevel sier de samme to informantene at de kun blir fulgt opp på resultater og medarbeidernes tilfredshet, uten spor av grønne kriterier. De øvrige informantene peker at de ikke har direkte krav til grønne løsninger, og at de derfor ikke følges opp på individuelt nivå i forhold til dette. Alle konsulentene påpeker at de måles av sin direkte leder på to ting; resultat i avdeling og medarbeidernes tilfredshet.

Alle informantene har et personlig ønske om at grønn omstilling skal ha høyere prioritet i anskaffelsene. Den ene av informantene peker på at de har tatt grønne strategiske beslutninger for sine innkjøp, men at de fortsatt må gjøre dette innenfor en gitt kostnadsramme. Den samme informanten peker på at måten vedkommende måles på er gjennom sitt arbeid med styret, og at det i disse samtalene er fokus på investeringer og beslutninger for disse. Dette har han tolket som at det ellers er fri ramme. Det betyr samtidig at kostnadsrammen er gitt, og at alle grønne investeringer må ligge innenfor denne rammen, uten for store avvik. Samtidig peker denne informanten også på at myndighetene må innse at grønne løsninger koster mer, og etterspør tydelige krav.

5.1.3 Hva skal til for å øke andelen grønne anskaffelser?

I spørsmålet om hvilke tiltak som vi være viktigste for å øke andelen av grønne anskaffelser er svaret klart

«Myndighetene må stille krav»,

«Eierne må akseptere at grønn omstilling koster, og at konkurransen om laveste gebyr på vann/avløp ikke er riktig»,

«Regelverket må endres, og myndigheten må begynne å stille konkrete krav».

Slik det oppfattes i dag måles arbeidet som gjøres ved anskaffelser kun på risiko, kvalitet og pris. Andelen grønne anskaffelser blir ikke etterspurt av ledelsen, og de ansatte forteller at de har ingen konkrete incentiver til å legge ekstra arbeid i grønne løsninger. Informantene skjønt enige om at det må stilles krav fra myndighetene dersom vi skal få til et grønt skifte. Et eksempel som nevnes er at det ikke skjer endring før det settes direkte krav, og informantene sikter her til Oslo Kommunes reservevanns anlegg. All risikokartlegging tilsa at det var behov for dette, men på grunn av omfanget av en slik investering ble aldri prosjektet igangsatt. Først når Mattilsynet stilte krav og varslet med dagbøter fra år 2028 om det ikke kom på plass ble investeringsbeslutningen fattet og prosjektet igangsatt.

5.1.4 Utkast til delkonklusjon av funn sett mot H1

Dette leder oss til et utkast til en delkonklusjon om at vi gjennom våre informanter finner støtte for vår første delhypotese, og kan si at **mangel på konkrete krav og målstyring av kommunene er barriere for grønne anskaffelser.**

5.2 H2: Vannbransjen velger gårdsdagens løsninger fremfor å velge nye grønne løsninger for å møte morgendagens behov.

Flere informanter beskriver at «bransjen går ut på dato» og flere av de innledende sitatene viser at de velger løsninger de vet at fungerer fremfor å tenke grønne løsninger. De presiserer også at det viktigste er å levere rent vann, og at det er lite tid til å utforske nye løsninger. En av konsulentene sa direkte:

«Oppdragsgiver setter som regel pris først. Det dreper all innovasjon og nytenkning, så faller man ned på de samme løsningene som før. «Same old, same old!»».

Fem av de intervjuede kom innom i løpet av intervjuet at vannbransjen er en konservativ bransje, den sjette hadde ikke jobbet lenge nok til å danne seg en oppfatning om vannbransjen generelt. De mest erfarne vi intervjuet, følte at grønne anskaffelser krever altfor mye tid og ressurser. Derfor blir det mye «copy paste» i hverdagen.

«Jeg har vanligvis ikke kapasitet til det. Det krever mer kapasitet hvis jeg skal få gjennom et miljøvennlig alternativ enn det vanlige valget vi har tatt før» beskrev den ene.

Og en av de andre en konsulentene vinklet dette slik:

«Vi konsulentene jobber med budsjetter, og det er sjelden får tid til å vurdere grønne løsninger».

En av innkjøperne var veldig tydelig og sa at:

«Det er forskjell på teori og praksis. Det er noen konkrete områder vi må velge grønt som eksempel el-bil, men resten er ønsketenkning. Egentlig skal jeg kunne velge grønt, men det krever så mye av bestillingsprosessen at jeg rett og slett vanligvis ikke har tid».

En av de yngre konsulentene uttrykte det slik:

«Vi er en bransje som er litt på hæla. Bransjen går snart av med pensjon. Ikke mye rom for å tenke annerledes. I vannbransjen sier man det slik: Vi gjør som vi alltid har gjort, så blir det gjort!»

Alle de intervjuede peker på at det er forprosjektet, arbeidet som utføres før selve anbudprosessen starter, som er avgjørende for muligheten til å velge en grønn løsning.

«Kritisk fase er forprosjektet og kartleggingen av hvilke alternative løsninger som finnes i markedet. Dette er avgjørende for hvilke krav vi skal stille til leverandørene. Utfordringen er ofte at leverandørene som tilbyr sine grønne løsninger er for umodne i forhold til kvalitetskrav og risiko»

peker en av informantene på. Samtlige av informantene støtter dette. Denne delen av prosessen er også den mest krevende med hensyn til kompetanse hos anskaffelsesansvarlig fordi man allerede på dette tidspunktet må ha en innsikt i markedet, og de enkelte leverandørenes evne til å kunne levere riktig løsning.

På vårt siste spørsmål ber vi informantene vurdere vår grønne case. En av informantene er en lojal innkjøper av produktet. To har vurdert produktet og valgt

å ikke kjøpe det inn, og to kjenner til produktet fra tidligere, uten at det har vært aktuelt å kjøpe det. Et av intervjuobjektene kjenner det ikke. Casen gir mulighet for å få en komprimert utgave av alle de sentrale utfordringene de anskaffelsesansvarlige beskriver i forbindelse med grønne anskaffelser i praksis. Det kommer tydelig frem at pris er avgjørende:

«Vi ville vurdert produktet. Det scorer høyt på mye, men prisen må være innenfor fastsatt kostnadsramme.»

Kommunene stiller ikke krav om grønne løsninger:

«Vi må dit hvor vi er åpne for en slik løsning. Det koster ressurser og omstilling. Vi vet hva vi må, men det er kommunene som bestemmer. De er veldig konservative på løsninger innen vann.»

Innkjøpers manglende kompetanse for anskaffelse av innovative grønne løsninger kom også frem som et sentralt punkt.

«Et slikt produkt er veldig interessant på mange måter, men jeg er usikker på hvordan jeg skal legge opp anbudsprosessen for å få mulighet til å velge det», var informantenes svar på hvordan de ville vurdert vår case.

5.2.1 Utkast til delkonklusjon fra funn sett mot H2

Informantene går langt i å definere bransjen som konservativ, gammeldags og lite villig til å implementere nye løsninger. Den gjør som den alltid har gjort, og rent vann i springen er det viktigste. De peker også innenfor resultatene rundt spørsmål om krav på at pris er førende og har alltid vært det med bakgrunn i selvkostprinsippet som ligger til grunn.

Med bakgrunn i dette finner vi støtte for vår andre delhypotese om at vannbransjen velger gårdsdagens løsninger fremfor å velge nye grønne løsninger for å møte morgendagens behov.

5.3 H3: Innkjøper og rådgiver mangler bestillerkompetanse for å velge helhetlige innovative grønne løsninger

De som har jobbet lenge med innkjøp i vannbransjen mener selv at de har nok kompetanse:

«Jeg er godt rustet til å gjennomføre grønne anskaffelser, bortsett fra anskaffelsesregelverket. Det er utfordrende å definere det du vil ha, det du vil ha er aldri billigst. Det er kritisk å vekte riktig, og det blir et krevende

forarbeid Egentlig skal jeg kunne legge til rette for å velge grønne løsninger, men det krever så mye av beslutningsprosessen at jeg rett og slett ikke har tid».

Tilbakemeldingen fra den yngre delen av de intervjuede er at de ikke er fullt utlærte, og de søker derfor mer informasjon når de får nye prosjekter. En annen reflekterer rundt at det samfunnet ikke har kommet så langt i å legge til rette for grønne løsninger:

«Jeg føler ikke at vi har nok kunnskap, den grønne kompetansen er ikke veldig faktabasert».

Ingen av våre informanter kjente til hvem DFØ er, eller hva de holder på med. Som tidligere nevnt er dette myndighetenes verktøy for å imøtekomme de nye kompetansekravene som er nødvendig for å lykkes med grønne anskaffelser. En kommenterte etter å ha fått informasjon om hvem de var, så ble det sagt:

“Jeg har vært borti dem; gode til å hjelpe til ved innkjøp av doruller, men ikke vannverk»

Informantene svarer litt ulikt rundt spørsmål om kompetanse. De som svarer at de har god nok kompetanse er de med lengst erfaring, påpeker i andre sammenhenger at alt det som skjer med hensyn til lover og regler om grønne anskaffelser, og ikke minst alt som skjer innen prosessen for anskaffelser, er veldig komplisert. De føler ikke at de får nok tid til å sette seg inn i alt det nye rundt dette. Så spørsmålet om kompetanse oppfattes nok av flere som om det bare gjelder generell vannbehandlings-kompetanse. Da er det også lettere å skjønne at de eldste har behov for å uttrykke at de har høy kompetanse i et fag de har jobbet med i mange år.

Kompetanse kan også handle om samarbeid med andre fagmiljø, men på vårt spørsmål om hvilke miljø som bidrar til grønn omstilling i vannbransjen er informantene litt delt. En informant trekker fram at Norsk Vann gjennom sine prosjekter bidrar til grønn omstilling, men de blir også kritisert fra informant om at det går for tregt med deres prosjekter og evne til å drive omstilling fremover. I forhold til hvem som driver grønn omstilling i vannbransjen er de igjen delte, hvor vi i grunnen får noe ulike svar. En peker på det er samarbeid mellom kommuner og teknologileverandør som driver grønn omstilling, en annen peker på at det er enkeltaktører og enkeltindivider som driver dette frem. To peker på at det er

kommunen selv, men siste peker på at det er et samarbeid mellom rådgivere, teknologileverandører og myndigheter i samarbeid.

Gjennom intervjuene opplevde vi også en forskjell på generasjonene når det gjelder hvordan de forholder seg til de rammene de jobber innenfor. De eldste hadde lang erfaring fra anskaffelser i vannbransjen, og opplevde det som effektivt å styre anskaffelsesprosess basert på de samme kriteriene som de har brukt tidligere. De yngre har en annen tilnærming. De er innforstått med at pris og kvalitet som regel er styrende ved anskaffelser, men flere nevner at de opplever at de har en egen plikt til å finne frem til alternative løsninger som er mer miljø- og klimavennlige. De holder seg generelt mer oppdaterte på hva som skjer i markedet innenfor egne områder og følger med på hvilken kompetanse som finnes i bransjen generelt. Hvis de ikke blir bedt av oppdragsgiver (kommunen) om å levere grønt, så føler de en plikt til å informere like vel. Hvordan kan de påvirke løsningen?

«Ganske mye. Kommunen gir meg frihet og jeg føler at jeg har frie tøyler til å velge løsning. Jeg henter ofte inspirasjon fra andre kommuner. Jeg fremmer det jeg synes er viktig, men det er ledelsen som tar endelig beslutning om hvordan kravspesifikasjonen skal se ut.»

Den unge konsulenten har samme innstilling:

«Kravspesifikasjonen får vi fra kommunen. Hvis vi får et oppdrag som ikke tar hensyn til miljø ligger det i vårt oppdrag at vi skal minne dem om det».

5.3.1 Utkast til delkonklusjon fra funn sett mot H3

Basert på svarene mener vi å finne støtte for vår delhypotese om at innkjøper mangler bestillerkompetanse for å velge helhetlige grønne løsninger.

6. Analyse/Drøfting

Våre tre delhypoteser har nå fått utkast til hver sin delkonklusjon. Vi vil nå se disse opp mot teorigrunnlaget vi har valgt ut, slik at vi kan trekke en endelig delkonklusjon for hver delhypotese. Disse vil danne grunnlaget for en endelig delkonklusjon som da favner perspektivene fra både informantene og

teorigrunnlaget. Dette vil danne grunnlaget for vår endelig konklusjon opp mot vår hovedhypotese.

6.1 H1: Mangel på konkrete krav og målstyring av kommunene er en barriere for grønne anskaffelser.

Staten har gjennom sitt juridiske styringsvirkemiddel utviklet et rammeverk som pålegger offentlig forvaltning en grønn omstilling gjennom Klimaloven (Lovdata, 2018) og Anskaffelsesloven (Lovdata, 2017). De benytter også det pedagogiske virkemiddelet DFØ som verktøy. Hensikten med dette er å levere i tråd med de globale avtalene nasjonen har forpliktet seg til.

Legalitetsprinsippet hindrer staten i å pålegge kommunene direkte krav (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2018). Når staten ikke kan styre kommunene etter MRS prinsippet mister de mulighet for strategisk styring mot overordnede mål, og kan heller ikke ansvarlig gjøre kommunene for manglende resultat og måloppnåelse (DFØ, 2022). Dette skinner gjennom i materialet til DFØ som kun er veiledende, uten noen innslag av krav.

Hvis vi ser måten staten forsøker å målstyre kommunene opp mot tradisjonell målstyringsteori (Thompson et al., 2022), har de utviklet gode nasjonale spesifikke mål (klimagassutslipp), de er kvantifiserbare (prosentvis) og de er tidfestet (2030 og 2050). Utfordringen er at disse ikke kan videreføres ned til kommunene på grunn av legalitetsprinsippet. På denne måten går staten glipp av fordelene med resultat og målstyring som skal sørge for at organisasjonene fokuserer innsats og justerer handlingene, eller har standarder for måling som kan brukes for resultatsammenligning (Thompson et al., 2022, s. 39,40). I praksis medfører dette at kommunene sammenligner seg på andre måleparametere som pris på tjenestene til abonnentene istedenfor de grønne målsetningene som staten har satt for offentlig forvaltning. For kommunene blir det da krevende å innføre nye grønne løsninger da dette kan bety at de må øke vann- og avløps gebyret, da selvkostprinsippet ligger til grunn som finansieringsmodell (Norsk Vann, 2022b). Vi ser at staten ikke har utnyttet muligheten som ligger i å bidra med rammestyring, som kunne ha gitt staten mulighet til å skape et økonomisk incentiv og stille krav om grønn omstilling (Kommunal og moderniseringsdepartementet,

2018). Rammeverket slik det er utnyttet i dag gjør det krevende for både staten og kommunene å lykkes med grønne anskaffelser fordi de ikke kan utnytte fordelene som ligger i resultat og målstyring direkte.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at kommunene i for lav grad har en god styring for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelsesprosessen (Riksrevisjonen, 2022, s. 12).

6.1.1 H1 – delkonklusjon

På denne måten kan vi si at vi finner støtte i det teoretiske grunnlaget for vår delhypotese, og dette samsvarer med det vi fant etter gjennomgang av intervjuene. **Dermed kan vi si at vi finner støtte for vår hypotese om at mangel på krav og målstyring av kommunene er en barriere for grønne anskaffelser.**

6.2 H2: Vannbransjen velger gårdsdagens løsninger fremfor å velge nye grønne løsninger for å møte morgendagens behov.

6.2.1 Kritisk veiskille

Sentralt innenfor stiavhengigeten er definisjonen av kritiske veiskiller (Pierson, 2000). Informantene er tydelige på at kravspesifikasjonen i offentlige innkjøp styrer valg av løsning, og at det er den offentlige innkjøperen som definerer denne. Vi kan si at kravspesifikasjonen kan defineres som et kritisk veiskille spesifisert i både modell 1 og modell 2. Det kritiske veiskillet kjennetegnes ved det punktet i prosessen der et valg velges fremfor et annet. Dersom valget som foretas ikke er rasjonelt kan man forklare valget med stiavhengighet. Hvis vi ser dette opp mot vår case i vannbransjen vil dette være naturlig å velge det grønne produktet fremfor de tradisjonelle med hensyn til ressurseffektivitet og potensialet i den sirkulære økonomien (Klima og Miljødepartementet, 2021).

Ifølge teorien om stiavhengighet finnes det tydelige drivere av stiavhengige handlingskjeder som vi finner igjen i utsagn fra våre informanter (Arthur & Arthur, 1994);

6.2.2 Store oppstartskostnader

Som vi har sett fra uttalelsene i intervjuene stilles det store krav til ny kompetanse hos dagens konsulenter for å klare å gjennomføre vellykkede grønne anskaffelser. I kommunene har man tydelige krav om effektive løsninger, og man har ikke ressurser til å dekke kompetansebehovet for å bli en effektiv anskaffelsesansvarlig for innovative grønne løsninger. Sitat fra flere av informantene peker på at effektive løsninger er prioritert, og som en sa det:

«Jeg har vanligvis ikke tid til det. Det krever mer kapasitet hvis jeg skal få gjennom et miljøvennlig alternativ enn det vanlige valget vi har tatt før»

6.2.3 Læringseffekter

Det har vært sterkt fokus på effektive og transparente løsninger i offentlig forvaltning i mange år, og for å være en god anskaffelsesansvarlig skal man levere effektive prosesser, og løsninger som tilfredsstillende minimumskravene til pris og kvalitet. Vi fant fra intervjuene at det blir mye «copy paste» fordi grønne anskaffelser krever mye tid og ressurser. Som den ene informanten sa det så tydelig:

«Jeg har vanligvis ikke kapasitet til det. Det krever mer kapasitet hvis jeg skal få gjennom et miljøvennlig alternativ enn det vanlige valget vi har tatt før» beskrev den ene.

6.2.4 Koordineringseffekter, funksjonell struktur

Styringsprinsippene har gjort kommunene til egne selvstendige enheter, med ansvar for sitt eget vann, gjennom egne vannrenningsanlegg for drikkevann og avløp. Bransjen er preget av en høy grad av stolthet for gode leveranser og mange ansatte med lang erfaring i bransjen. Selvkostprinsippet som vi har skissert gjør at kommunene kan konkurrere med andre kommuner om å levere det «billigste vannet», det blir en form for benchmarking av hvor effektiv kommunen er i forhold til hverandre. Dette skaper også en tvangstrøye ved at man er veldig lite villig til å gjøre endringer i vannbehandlingen som vil bety økte priser ut til konsumentene.) Og som en av informantene beskrev dette:

«Oppdragsgiver setter som regel pris først. Det dreper all innovasjon og nytenkning, så faller man ned på de samme løsningene som før. «Same old, same old!»»

6.2.5 Mekanismer på hvorfor stivhengighet oppstår

Makt: I offentlig sektor er det sterke krav om å holde seg til reglene og levere innenfor klart definerte målsetninger. De som leverer godt på kravene vil opparbeide seg en posisjon i hierarkiet. Grønne anskaffelser krever mer tid og kompetanse, begge faktorene vil hindre aktøren å levere like raskt og effektivt som tidligere. Så lenge det ikke er konkrete krav om grønne løsninger, så vil det være svært risikabelt for ansatte å bruke tid på egen kompetanseheving, med fare for å miste den innflytelsen man har i organisasjonen (Mahoney, 2000).

Legitimitet: I spørsmålet om hvilke tiltak som vil være viktigste for å øke andelen av grønne anskaffelser er svaret klart «Myndighetene må stille krav», «Eierne må akseptere at grønn omstilling koster, og at konkurransen om laveste gebyr på vann/avløp ikke er riktig», «Regelverket må endres, og myndigheten må begynne å stille konkrete krav». Slik det oppfattes i dag måles arbeidet som gjøres ved anskaffelser kun på risiko, kvalitet og pris. Andelen grønne anskaffelser blir ikke etterspurt av ledelsen, og de ansatte har ingen incentiver til å legge ekstra arbeid i grønne løsninger, det er helt legitimt å kopiere gårsdagens løsning for å løse morgendagens behov (Mahoney, 2000).

Informantenes svar sett mot den teoretiske beskrivelsen av de stivhengige driverne og mekanismene viser at vi kan finne støtte for at stivhengighet bidrar til at vannbransjen opplever det hensiktsmessig å fortsatt levere de gamle løsningene. Dette er i tråd med delkonklusjonen vår, og dermed vil vi si at vi finner støtte for vår andre delhypotese.

6.2.6 Delkonklusjon H2

Stivhengighet gjør at vannbransjen velger gårsdagens løsninger fremfor å velge nye grønne løsninger for å møte morgendagens behov.

6.3 H3: Innkjøper og rådgiver mangler bestillerkompetanse for å velge helhetlige grønne løsninger

Vi har utkast til delkonklusjon som støtter at innkjøper og rådgiver må ha økt kompetanse i form av bestillerkompetanse for å kunne gjennomføre grønne anskaffelser, da disse krever mer tid, ny kompetanse, og andre krav til funksjonalitet (Modell 1 og Modell 2). Vi har i dette kapittelet også konkludert med at stivhengighet er en faktor som gjør det vanskeligere å tenke nytt. Kombinasjonen av stivhengighet og manglende bestillerkompetanse forsterker hverandre, slik at det blir enda viktigere å øke bestiller kompetansen når stivhengighet oppstår.

Dette stemmer med Riksrevisjonens vurdering som viser at manglende kontinuitet i arbeidet med utviklingen av virkemidlene gjennom DFØ og Miljødirektoratet, har redusert det offentliges evne til å ta klima- og miljøhensyn gjennom anskaffelser. Den viser også til at hele 40 % av innkjøperne er ikke kjent med innholdet i DFØs veiledningsmateriell som er aktuelt for dem. Kun 30% av innkjøperne har deltatt på kurs om grønne anskaffelser. Riksrevisjonen peker på at det er behov for å øke offentlige oppdragsgiveres kompetanse for gjennomføring av grønne anskaffelser (Riksrevisjonen, 2022, s. 14).

Gjennom intervjuene opplevde vi også en forskjell på generasjonene når det gjelder forholdet til de rammene de jobber innenfor. De eldste hadde lang erfaring fra anskaffelser i vannbransjen, og opplevde det som effektivt og tidsnødvendig å styre anskaffelsesprosesser basert på de samme kriteriene som var brukt tidligere. Den yngste peker på at det er tid til og nødvendig å legge til rette for grønne anskaffelser. Vedkommende er dog den eneste som oppgir å sette krav til seg selv i forhold til arbeidet som skal leveres. Vedkommende ønsker å levere et solid arbeid vedkommende er stolt av, samtidig som informanten peker på at miljø er et felles ansvar vi alle har. Vår vurdering er at begge generasjoner er gode representanter for sin aldersgruppe.

6.3.1 Interessante funn på tvers av delhypotesene:

Tre av informantene jobber i foretak som har konkrete målsetninger om å være ledende innenfor sine bransje når det gjelder miljø og klima. Disse så positivt på

mulighetene til å velge grønne løsninger i rollen som innkjøpsansvarlig. De tre andre informantene jobber i organisasjoner som ikke profilerer seg spesielt innen miljø og klima. Gjennom intervjuene kom det tydelig frem at kulturen i organisasjonene man jobber i sterk grad påvirker optimismen, engasjementet og den personlige gjennomføringsevnen de ansatte har i arbeidet med grønne anskaffelser. Selv om man jobber med de samme eksterne rammebetingelser så kan de oppleves ulikt basert på hvilken kultur foretaket har internt.

6.3.2 Delkonklusjon H3

Det teoretiske grunnlaget viser sterkt behov for ny kompetanse både i forhold til funksjonelle krav og selve anskaffelsesprosessen. Stiavhengighet forsterker dette bildet, og informantene har pekt på disse utfordringene gjentatte ganger i intervjuet. Å klare å bryte ut av stiavhengigheten krever ny kompetanse, og vi mener derfor å fortsatt finne støtte for vår delhypotese om at **Innkjøper og rådgiver mangler bestillerkompetanse for å velge helhetlige innovative grønne løsninger.**

7. Konklusjon

Vår hovedhypotese er en påstand om at offentlig rammeverk er en barriere for grønn omstilling i vannbransjen. Vi hadde innledningsvis en tydelig forforståelse om at det var det offentlige rammeverket for anskaffelsene som gjorde det vanskelig for både konsulenter og innkjøpere å legge til rette for, og til slutt sørge for at offentlige anskaffelser i vannbransjen ble grønne. Bakgrunnen for vår forforståelse var at det overordnede bildet både globalt og nasjonalt krever kraftfull endring for å sikre en bærekraftig fremtid. Med dagens omstillingstakt viser at vi er langt fra å være i rute til å oppnå de målene som er satt. Vi valgte å definere rammeverket som statlig styring med tilhørende lover og regler for offentlig forvaltning.

Vi har tre delhypoteser. Disse brukte vi for å teste om det fantes barrierer innenfor krav og målstyring, stiavhengighet og om det var behov for økt bestillerkompetanse. Disse har vi analysert opp mot informasjonen vi fikk fra våre informanter og vi har sett de opp mot vårt utvalgte teorigrunnlag.

Alle våre tre delkonklusjoner består, og de får også støtte fra Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser som ble presentert etter at vi hadde definert rammene for vår oppgave. Dette gir oss en indikasjon på at våre funn har god validitet, og at temaet er høyst samfunnsaktuelt.

I utgangspunktet er rammeverket med lovverket på plass med globale avtaler støttet av både Klimaloven og Anskaffelsesloven som fremmer grønn omstilling. Vi finner overraskende at det er motsetninger i hvordan ulike offentlige styringsprinsipper gjør det krevende å håndheve lovverket.

Som et eksempel på dette har vi funnet at legalitetsprinsippet hindrer staten i å stille krav innenfor vanlig rammestyring. Å stille tydelige krav er helt avgjørende for å lykkes i store endringsprosesser. Staten har gjennom lovverket pålagt kommunene grønn omstilling, men de stiller ingen krav om utførelse. Staten finansierer kommunene i hovedsak gjennom rammefinansiering. Ekstraordinære oppgaver som grønn omstilling kan likevel finansieres gjennom øremerking dersom de er forankret i nasjonale mål, hvilket er tilfelle for våre klima og miljømål. Dersom staten skal gå inn og stille slike krav må de også kompensere fullt ut merutgiftene som kreves for å oppfylle kravene. Dette er ikke blitt gjort i dag. Dersom det skal gjøres må det økonomiske grunnlaget utredes og besluttes på departementsnivå. I vannbransjen er en av de store utfordringene at de har en fragmentert forvaltning, da de rapporterer til 11 ulike departementer.

En annen motsetning i statlig styring finner vi i Stortingets mange innstillinger til offentlig innkjøp, hvor de gjentatte ganger viser ambisjonen om at det offentlige skal gå foran og bruke markedsmakten sin for å fremme grønn omstilling. Det er da overraskende å lese Riksrevisjonens konklusjoner på status for offentlig grønne innkjøp som peker på at det stikk motsatte har skjedd.

Vi finner en tredje selvmotsigelse i vannbransjens finansieringsmodell. Selvkostprinsippet medfører en benchmarking av kommunene, som i praksis ikke åpner for at grønne anskaffelser kan prioriteres. Mye tyder på at grønne anskaffelser krever økte kostnader på kort sikt i form av kompetanseheving og mer tidsbruk i anskaffelsesprosessen. I tillegg kan produktene og løsningene

isolert sett være dyrere på kort sikt. Sett i en livssyklus sammenheng kan det være mer bærekraftig, men det er ikke enkelt å sammenligne ulike prosesser og muligheter på en rask og enkel måte. Pris for vann har blitt en måleindikator på effektivt drift. Den politiske ledelsen i en kommune kan fort bli upopulær hvis kommunen fremstår som å ha veldig høye kostander sammenlignet med andre kommuner. Finansieringsmodellen fungerer mot sin hensikt, da kommende generasjoner vil måtte finansiere et etterslep på 320 milliarder inn i fremtiden, som er i strid med selve generasjonsprinsippet som selvkostprinsippet bygger på (Norsk Vann, 2022b).

For å få kontroll på utviklingen finner vi at det vil være nødvendig å innføre krav og målstyring mellom stat og kommune, samt at bestiller kompetansen i kommunene må økes. Vår analyse viser at det blir nærmest umulig å bryte ut av den etablerte stivhengigheten vi har funnet i vannbransjen, uten at dette skjer.

På bakgrunn av disse sammenhengene og motsetningene i vannbransjen mener vi å ha funnet støtte for vår hovedhypotese om at offentlig rammeverk er en barriere for grønn omstilling i vannbransjen.

Basert på våre funn og analyser vil vi anbefale at staten og videre forskning ser nærmere på følgende tiltak i vannbransjen:

- 1. Målstyring av grønt offentlig innkjøp:** Det kan med fordel utvikles et målstyringsverktøy som kan følge opp grønn omstilling i kommunene, som ikke hindres av det kommunale selvstyret og legalitetsprinsippet. EUs taksonomi er et regelverk for grønn omstilling, som vil måle bærekraftig økonomisk aktivitet. Vi vil anbefale at videre forskning ser nærmere på dette rammeverket og hvordan det kan benyttes til målstyring av kommunene.
- 2. Innføring av krav og incentiver:** For å få fart på omstillingsarbeidet bør staten se på muligheten for å bruke sterkere virkemidler gjennom innføring av krav og incentiver ovenfor kommunene slik at de kan stimulere økte grønne anskaffelser.
- 3. Kompetanseløft innenfor bestillerkompetanse:** Et nødvendig kompetanseløft krever større investeringer enn kommunene har anledning til å prioritere i dag, og staten bør vurdere å øremerke overføringer til dette formål slik at de verktøy som allerede er utviklet gjennom DFØ blir tatt i bruk til det formål de er utviklet for.

4. Revurdering av selvkostprinsippet som finansieringsmodell: Våre funn og analyser viser tydelige tegn på at dagens finansieringsmodell i form av selvkostprinsippet fungerer mot sin hensikt. Vi vil anbefale en snarlig revurdering av finansieringsmodellen, gjerne sett i kombinasjon med utstrakt bruk av virkemidler som nevnt over.

*Bill Hewletts utsagn blir dermed stående som inspirasjon til videre arbeid;
«You cannot manage what you cannot measure... And what gets measured gets done”.*

Referanser

- Anskaffelsesprosessen steg for steg | Anskaffelser.no. (2021, november). <https://anskaffelser.d7.prod.dfo-dev.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg>
- Askheim & Grenness. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Universitetsforlaget.
- BI Bibliotek. (2022). *E-læring om GDPR*.
<https://go.nanolearning.com/LessonViewer/?da=412879&key=dcE7Wnvj6VhXsRwA&mode=1&du=20526274>
- David, Paul A. (1985). Path Dependence, its critics, and the quest for 'historical economics'. *Research Papers in Economics*, 25.
- DFØ. (2020, 09). *Om DFØ | DFØ*. Om DFØ. <https://dfo.no/om-dfo>
- DFØ. (2022, 04). *Hva er mål- og resultatstyring? | DFØ*. Hva er mål- og resultatstyring.
<https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>
- E24. (2022, april). *OECD: Norge vil trolig ikke nå klimamålet – E24*. <https://e24.no/det-groenne-skiftet/i/Vyo37/oecd-norge-vil-trolig-ikke-naa-klimamaalet>
- Energi og Klima. (2022, mars 15). *Matsikkerhet: Klimaendringene kommer – Ukraina-krigen bør være en vekker*. <https://energiogklima.no/meninger-og-analyse/klimavalg21/matsikkerhet-klimaendringene-kommer-ukraina-krigen-bor-vaere-en-vekker/>
- FN-Sambandet. (2020, desember). *Parisavtalen*. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen>
- FN-Sambandet. (2021a, august 9). *FNs klimarapport: En alarm for menneskeheten*.
<https://www.fn.no/nyheter/fns-klimarapport-en-alarm-for-menneskeheten>
- FN-Sambandet. (2021b, november). *Klimaendringer*. Tidslinje: 50 år med klima på dagsorden.
<https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/klimaendringer>
- FN-Sambandet. (2021c, november 8). *Tidslinje: 50 år med klimaendringer på dagsorden*.
Klimaendringer. <https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/klimaendringer>
- FN-Sambandet. (2022, mars). *Dette må du vite om FNs klimapanelers nye rapport*.
<https://www.fn.no/nyheter/dette-maa-du-vite-om-fns-klimapanelers-nye-rapport>
- Grenness, T. (2012). *Hvordan kan du vite om noe er sant?: Veiviser i forsknings- og utredningsarbeid for studenter, ledere, konsulenter og journalister* (2. utg.). Cappelen Damm akademisk.
[https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:991203754784702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)
- HA debatt. (2022, 04). *Flere jordkloder søkes*. <https://debatt.h-a.no/2022/debatt/flere-jordkloder-sokes/>
- Hagen, T. I. (2022, april 28). *Lav vannstand i Sør-Norge kan føre til vannsparing*. NRK.
<https://www.nrk.no/innlandet/lav-vannstand-i-sor-norge-kan-fore-til-vannsparing-1.15947170>
- Håkonsen, T. (2005). Chitosan, a coagulant for drinking water treatment: An assessment of practical conditions. *Doctor of Philosophy (Ph.D.) Thesis / Norwegian University of Life Sciences*.
https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Chitosan%2C+a+coagulant+for+drinking+water+treatment+%3A+an+assessment+of+practical+conditions&author=H%C3%A5konsen%2C+Tor&publication_year=2005

- IPCC. (2022). *Climate Change 2022 Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Intergovernmental Panel on climate change.
https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf
- Klima og miljødepartementet. (2017, juni 16). *Klimaloven* [Lov]. Regjeringen.no; regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lov-om-klimamal-klimaloven/id2593351/>
- Klima og Miljødepartementet. (2021). Nasjonal strategi for ein grønn, sirkulær økonomi. *www.publikasjoner.dep.no*, 164. https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-innlandet/06-miljo-og-klima/klima/sirkular_ekonomi_strategi.pdf
- Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2018, 06). *Veileder om statlig styring av kommunesektoren*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8d68861d5d014c6ab4183f9f77137760/veileder-om-statlig-styring-av-kommunesektoren-med.pdf>
- Langerud, A. (2002). *Planteforsk Rapport_vannverks slam som innblanding i dyrkningsmedium*. Planteforsk Kvithamar forskningscenter.
- Lovdata. (2017, 01). *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*—Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=anskaffelsesloven>
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548.
<http://www.jstor.org/stable/3108585>
- Miljødirektoratet. (2022a, mars 31). *Sirkulær økonomi*—Miljødirektoratet. Miljødirektoratet/Norwegian Environment Agency. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/sirkular-okonomi/>
- Miljødirektoratet. (2022b, april). *FN Klimarapport—Hovedfunn i tredje del i sjette hovedrapport*—Miljødirektoratet. Miljødirektoratet/Norwegian Environment Agency.
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/fns-klimapanel-ipcc/dette-sier-fns-klimapanel/sjette-hovedrapport/hovedfunn-i-tredje-del-i-sjette-hovedrapport/>
- Miljødirektoratet. (2022c, april). *FNs klimapanel med kraftfull rapport om klimaløsninger*—Miljødirektoratet. FNs klimapanel med kraftfull rapport om klimaløsninger Miljødirektoratet/Norwegian Environment Agency.
<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2022/april-2022/fns-klimapanel-med-kraftfull-rapport-om-klimalosninger/>
- NHO. (2022, januar). *EUs taksonomi og handlingsplan for bærekraftig finans*. EU taksonomi og handlingsplan for bærekraftig finans. <https://www.nho.no/tema/energi-miljo-og-klima/artikler/eus-taksonomi-og-handlingsplan-for-barekraftig-finans/>
- NMBU. (2018). *Bedre og mer effektiv behandling for rent vann* | NMBU.
<https://www.nmbu.no/forskning/disputaser/pressemeldinger/node/35648>
- Norsk Vann. (2017). Bærekraft må prioriteres | Norsk Vann. *Areid med bærekraft i vannbransjen må prioriteres*. <https://norskvann.no/interessepolitikk/baerekraft-ma-prioriteres/>
- Norsk Vann. (2022a). *Fakta om vannbransjen* | Norsk Vann. <https://norskvann.no/fakta-om-vannbransjen/>
- Norsk Vann. (2022b). *Hva er selvkost?* | Norsk Vanns finansieringsweb. <https://va-finansiering.no/selvkost/hva-er-selvkost/>

- NRK. (2022, april 30). *Flere gressbranner langs Østfoldbanen*. NRK. <https://www.nrk.no/nyheter/flere-gressbranner-langs-ostfoldbanen-1.15949708>
- NVE. (2022, april). *Tørke i Sør-Norge kan gi utfordringer*—NVE. <https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-hydrologi/toerke-i-soer-norge-kan-gi-utfordringer/>
- Nærings og fiskeridepartementet. (2016, september 26). *Offentlige anskaffelser* [Tema]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser/id2511781/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2017, mai 30). *Nytt anskaffelsesregelverk* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/forste-kolonne/nytt-anskaffelsesregelverk/id2518659/>
- Nærings og fiskeridepartementet. (2019, april 25). *Lov om offentlige anskaffelser med forskrifter* [Redaksjonellartikkel]. 024081-200005; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser-/forste-kolonne/regelverk-og-skjemaer-listeside/lov-om-offentlige-anskaffelser-med-forsk/id2518877/>
- Oslo Economics, Cowi og Kinei. (2022). *Mulighetsstudie for VA-sektoren med samfunnsøkonomiske analyser*. Kommunal- og distriktsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.
- Oslo Economics, Miljødirektoratet Cicero og Inventura. (2017). *Gevinstanalyser av grønne anskaffelser*. Utredning for Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Miljødirektoratet. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M960/M960.pdf>
- PACE, C. E. (2020). *The Circularity Gap Report*. Circle Economy. https://de312f73-4ba4-4a83-b0e6-01dc20f54c34.filesusr.com/ugd/8853d3_4878d746a9fc40f0a9aacd113e090abc.pdf
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Regjeringen.no EØS notatbasen. (2020, februar 6). *EU Green Deal* [EOSnotat]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2020/feb/green-deal/id2689681/>
- RIF Rådgivende Ingeniørers Forening. (2021). *State of the Nation—Norges tilstand 2021*. Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF).
- Riksrevisjonen, R. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/gronne-offentlige-anskaffelser.pdf>
- Språkrådet. (2015, desember). *Årets ord: Det grønne skiftet*. Språkrådet. <http://www.sprakradet.no/Vi-og-vart/hva-skjer/Aktuelt/2015/arets-ord-det-gronne-skiftet/>
- SSB. (2021, 11). *Utslipp til luft*. SSB. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft>
- Thompson, A., Peteraf, M., Gamble, J., & Strickland, A. (2022). *Crafting & executing strategy: The quest for competitive advantage : concepts and cases* (23rd edition, International Student Edition.). McGraw-Hill Education.

- Utenriksdepartementet. (2015, desember 2). *EUs handlingsplan for en sirkulær økonomi* [Rapport].
Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/eus-handlingsplan-for-en-sirkular-okonomi/id2465510/>
- Utenriksdepartementet. (2020, mai 18). *FNs bærekraftsmål* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no;
regjeringen.no.
https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/sdg_oversikt/id2505654/
- Utrekning om insentiver for offentlige anskaffelser*. (2016). Miljødepartementet.
- VG. (2022, april). *India koker: – Dette er bare begynnelsen*. <https://www.vg.no/i/g6lvxq>
- W.B. Arthur. (1994a). *Increasing returns and Path Dependency in the Economy*. University of Michigan Press.
- W.B. Arthur. (1994b). *Increasing returns and path dependency in the economy*. University of Michigan Press.
- World Commission on Environment and Development, & Brundtland, G. H. (1987). *Vår felles framtid*. I O. Dahl (Overs.), *Norbok*. Tiden norsk forlag. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007080601018