



Löpnr; 2422

LUNDS UNIVERSITET
Campus Helsingborg

Institutionen för Service Management

Jag beställer inte transporter, jag beställer saker

En studie kring ansvar för hållbarhet i offentliga
verksamheter

Åsa Karlsson

Cajsa Stoltz

Jonatan Stoltz

Handledare;

Richard Ek
Mats Johnsson

Kandidatuppsats
VT 2012

Sammanfattning

Titel; Jag beställer inte transporter, jag beställer saker – en studie kring ansvar för hållbarhet i offentliga verksamheter

Universitet; Lunds universitet, Campus Helsingborg

Vad; Kandidatuppsats i Logistic Service Management

Författare; Åsa Karlsson, Cajsa Stoltz & Jonatan Stoltz

Handledare; Richard Ek & Mats Johnsson

Syfte; Syftet med uppsatsen är att undersöka hur ansvarsfördelning kan påverka möjligheten att ta hållbarhetsansvar i en kommunal organisation.

Metod; Kvalitativ metod och ett abduktivt tillvägagångssätt

Slutsatser; Det hållbara arbete som idag utförs på olika enheter i staden drivs av individers engagemang, snarare än deras kunskap kring vilka miljömål som ska uppnås av förvaltningen och vidare den specifika enheten.

Osäkerheter bland medarbetarna kring; *att* de ska arbeta hållbart, *vem* som ansvarar för det hållbara arbetet, *hur* de ska arbeta hållbart samt *vilka konsekvenser* det får att arbeta hållbart, påverkar huruvida hållbarhetsarbetet kommer att föras ut i organisationen.

Nyckelord; Ansvar, hållbarhet, transport

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1 Bakgrund & Problematisering.....	5
1.2 Syfte & frågeställningar	6
1.3 Disposition	6
2. Metod och metodologi	8
2.1 Forskningsdesign.....	8
2.2 Kvalitativa intervjuer.....	9
2.2 Dokumentstudie	11
2.2.1 Miljöprogram för Helsingborgs stad 2011 – 2015	12
2.2.2 Plan för hållbar utveckling i Helsingborg 2011	12
2.3 Validitet och Reliabilitet	13
3. Teoriredovisning och teoribehandling	15
3.1 Hållbarhet	15
3.1.1 Klimatarbete i politiken.....	16
3.2 Ansvar	17
3.2.1 Ansvarsfördelning i politiken.....	18
3.3 Skäl för kommunala verksamheter att ta ansvar för hållbarhet.....	19
3.4 Skäl för kommunala verksamheter att inte ta ansvar för hållbarhet.....	20
3.5 Osäkerheter kring ansvaret för hållbarhet	20
3.6 Sammanfattning av teoriavsnittet.....	21
4. Empirisk analys	22
4.1 Kognitiv osäkerhet	22
4.2 Strategisk osäkerhet.....	27
4.3 Institutionell osäkerhet	31
4.4 Värderings osäkerhet.....	35
4.5 Sammanfattning av den empiriska analysen	36
5. Diskussion och slutsatser	40
5.1 Återkoppling till inledningen	40
5.2 Lyfta blicken och titta framåt	43
Källförteckning.....	45
Tryckta källor	45

Internetkällor	47
Muntliga Källor	47

Bilagor

Bilaga 1 – Intervjufrågor Kommunalråd och tjänstemän

Bilaga 2 – Intervjufrågor Beställare

Förord

Vi vill med detta förord passa på att tacka alla som hjälpt oss att nå vårt slutresultat.

Vi vill tacka de personer inom Helsingborgs stad som tog sig tid att träffa oss och ge oss en inblick i stadens organisation samt hur arbetet kring hållbarhet ser ut. Vi vill även tacka våra handledare Richard Ek och Mats Johnsson för deras vägledning genom arbetet.

Helsingborg Maj 2012

1. Inledning

1.1 Bakgrund & Problematisering

Hållbarhet är idag ett uppmärksammat område och har en hög prioritet, på global likväl som lokal nivå (Skr. 2003/04:129; Montin 2007). Hållbarhet är enligt Risser (2010) och World Commission on Environment and Development (1987) ett arbete för att möta dagens behov utan att riskera att kommande generationer inte kan tillgodose sina. Ett av de största hoten för hållbarhet är utsläppen av växthusgaser (Prop. 2008/09:162). Idag är transporter den största enskilda källan till utsläpp av koldioxid, som är en av de dominerande växthusgaserna. I Sverige stod inrikes transporter för 31 % av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser år 2010 och mellan 1990 - 2010 har den totala mängden utsläppta växthusgaser från transportsektorn ökat med 7 % (www.trafikverket.se). Detta gör transporter till en bidragande faktor gällande miljöpåverkan i kommunerna vilket leder till att de är ett potentiellt område för förbättring (Prop. 2008/09:162) och därmed intressant ur ett logistiskt serviceperspektiv. År 2002 antog riksdagen en proposition kring hållbara transporter vars övergripande mål var att ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet” (Cars et al. 2009).

Kommuner arbetar idag aktivt för att få människor att köra i utkanten av städerna istället för att köra genom stadskärnan. Kommuner försöker hindra genomfartstrafik genom att bygga om infrastrukturen för att på så vis försvåra genomfart för bilister. Ett annat sätt är att införa olika begränsningar så som miljözoner samt tidsfönster för tung trafik. En betydande del av de lastbilar som kör genom städerna ska till någon av de kommunala förvaltningarna eller dess enheter för att lämna gods (Respondent 4, tjänsteman Miljöförvaltningen). Tillfrågade ledare i olika kommuner nämner transporter och arbetet för att minska dessa som ett sätt att arbeta för ett hållbart samhälle (Risser 2010).

Antalet godstransporter i staden påverkas av de beställningar som genomförs av de olika förvaltningarna. Beställningarna styrs av upphandlingar som är utförda efter förvaltningens krav (Respondent 1, tjänsteman Upphandlingsenheten). Ramverket för dessa upphandlingar är Lagen om offentlig Upphandling (LoU) vilken styr hur upphandlingar kan utformas och syftar till att de aktörer som önskar att lämna anbud till en offentlig sektor ska behandlas lika. Möjligheterna att ställa miljömässiga krav är dock begränsade då LoU (Lagen om offentlig Upphandling) anger att miljöhänsyn bör tas men det är oklart hur detta ska och kan göras. Enligt proportionalitetsprincipen måste de krav som ställs på transporten stå i proportion till

den vara eller tjänst som upphandlas (tjänstemän, Upphandlingsenheten, www.upphandlingsstodet.se, www.helsingborg.se). Dessutom kan policys och strategier finnas inom kommunen som reglerar upphandlingarna utöver LoU (Respondent 1, tjänsteman Upphandlingsenheten). Detta gör upphandlingen av olika varor och tjänster för en kommun till en komplex process.

Enligt en skrivelse från miljödepartementet har kommunerna ansvar för arbetet kring hållbar utveckling. För att uppnå de nationella klimatmålen krävs det att kommunerna för ner målen till en lokal nivå. Den offentliga upphandlingen är ett av verktygen för att styra arbetet med hållbar utveckling i rätt riktning (Skr. 2003/04:129). Utifrån ovanstående resonemang frågar vi oss därför, vem är ansvarig för att säkerställa att de transporter som går till kommunens olika förvaltningar gör minsta möjliga miljöpåverkan och därmed bidrar till ett hållbart samhälle?

1.2 Syfte & frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur ansvarsfördelning kan påverka möjligheten att ta hållbarhetsansvar i en kommunal organisation. För att uppfylla syftet med uppsatsen kommer Helsingborgs stad att utgöra vårt empiriska material. Nedanstående frågeställningar utgör grunden för uppsatsen;

- Hur ser anställda inom staden på ansvarsfördelningen kring hållbart arbete?
- Hur anser de anställda att det hållbara arbetet når ut till alla nivåer i stadens organisation?
- Hur kan kunskapen kring konsekvenser hos de anställda avgöra huruvida ett hållbart arbete kommer att bedrivas i staden?

1.3 Disposition

Vi har valt att utforma vår uppsats på följande sätt.

Kapitel 1 – Inledning; I detta kapitel har vi presenterat bakgrunden till vår studie vilket leder vidare till syftet med vår uppsats. Med utgångspunkt i detta presenterar vi sedan våra frågeställningar.

Kapitel 2 – Metod och metodlogi; Här redogör vi för de metoder och tillvägagångssätt vi har använt oss av för att kunna genomföra vår studie.

Kapitel 3 – Teoriredovisning; I detta kapitel redovisar vi de teorier samt tidigare forskning vi funnit i ämnet och som vi anser vara lämpliga för vår studie. Vidare redogör vi för den modell som kommit att ligga till grund för den empiriska analysen. Avslutningsvis sammanfattas kapitlet.

Kapitel 4 – Empirisk analys; I detta kapitel presenterar vi vårt empiriska material samt analyserar detta mot vår teoretiska referensram. Kapitlet är uppdelat i fyra delar utefter de fyra osäkerheterna kring ansvarsfördelning som Montin (2007) presenterar i sin artikel.

Kapitel 5 – Diskussion och slutsatser; I detta avsnitt gör vi ett försök till att, genom en diskussion, besvara våra frågor och därefter besvarar vi vårt syfte. Avslutningsvis ger vi förslag till framtida forskning.

2. Metod och metodologi

Följande metodavsnitt kommer att redogöra för vårt tillvägagångssätt, det vill säga hur insamlingen av teoretiskt och empiriskt material har utförts. Vi inleder med en kort beskrivning av vår forskningsdesign, därefter behandlar vi kvalitativa intervjuer för att sedan övergå i att beskriva vår dokumentstudie. Avslutnings kommer vi att föra en kortare diskussion kring validitet och reliabilitet för uppsatsen.

Vi har valt att studera ansvar för hållbarhetsarbete samt hur detta bedrivs i Helsingborgs stad. Hållbarhet bärs upp av tre pelare, *social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet* (Elkington 1999). Vi kommer främst att fokusera oss på den ekologiska dimensionen av hållbarhet då tidsramen för uppsatsen begränsar oss från att även väga in de andra två. Dock är alla dimensionerna beskrivna i teoriavsnittet för att påvisa att hållbarhet bärs upp av samtliga. Helsingborgs stad valdes tidigt då vi hade en kontaktperson på en av förvaltningarna som var intresserad av att samarbeta. Helsingborgs stad är Sveriges åttonde största stad med drygt 130 000 invånare (www.helsingborgbusinessregion.com). Staden är uppdelad i 13 nämnder med tillhörande förvaltningar (www.helsingborg.se).

2.1 Forskningsdesign

Kvale (1997) skriver om tre nyckelfrågor inför genomförandet av en undersökning. Den första nyckelfrågan är *vad*, det vill säga att få förståelse och djupare kunskap i det ämne som ska undersökas. Den andra nyckelfrågan är *varför*, vad är syftet med undersökningen. Den tredje nyckelfrågan är *hur*, det vill säga hur undersökningen ska genomföras. Utifrån denna fråga väljs vilka olika tillvägagångssätt som kan användas utefter vad som är lämpligast för just denna undersökning. Enligt Kvale (1997) finns det inte någon mening i att ställa frågan *hur* om inte frågorna *vad* och *varför* först har besvarats. Ovanstående avsnitt symboliserar på ett bra sätt hur vi har arbetat med denna uppsats. Vi inledde arbetet med att göra en litteraturundersökning för att undersöka tidigare forskning inom vårt valda område och på så sätt komma fram till vår problemformulering samt syfte. Vi har i denna uppsats kommit att arbeta på ett abduktivt tillvägagångssätt och därigenom har teoretiska begrepp jämförts med det empiriska materialet (Bryman 2011). Då vi genomförde vår litteraturundersökning kom vi att använda oss av olika databaser för vetenskapliga texter. De databaser som användes var, Google scholar, Summon, Libris, EBSCOHost och Uppsök. Vid sökningar i dessa har vi använt oss av olika nyckelord kopplade till ansvar och hållbarhet, exempelvis; ansvar för hållbarhet, ansvar för hållbarhet i offentliga verksamheter och *triple bottom line*. Dessa

nyckelord förde oss till ett visst urval av vetenskapliga texter och genom dessa även vidare till andra då vi sökte på artiklarnas referenslitteratur. Enligt Bryman (2011) och Rienecker & Stray Jorgensen (2008) är det vanligt att en källa leder till en annan vid sökning av utvalda nyckelord, en såkallad kedjesökning. Eftersom vi huvudsakligen har sökt med hjälp av svenska nyckelord har det fått till följd att flertalet av de artiklar vi har använt oss av är på svenska, detta anser vi inte begränsa oss i vårt arbete utan snarare hjälpa oss då vårt fält är starkt knutet till politiken i Sverige. Vi har även använt oss av ett antal böcker för att bredda och komplettera vår sökning.

Det material vi hittade och ansåg vara lämpligt för vår uppsats sammanfattades och fick sedan ligga till grund för teorikapitlet. Först efter att litteraturundersökningen var genomförd, teorikapitlet färdigställt och syftet formulerat, kunde vi gå ut och genomföra våra intervjuer. De intervjufrågor som vi senare tog fram kopplades till den huvudsakliga modellen i vårt teoriavsnitt och därav kom även den empiriska analysen att följa denna struktur.

2.2 Kvalitativa intervjuer

Vi valde att utföra kvalitativa intervjuer i vår uppsats eftersom vi ansåg att det vara den metod som bäst lämpade sig för vårt arbete då vi behövde få detaljrika och specifika svar. Denna metod valdes framför kvantitativ metod då vi i en kvalitativ intervju är flexibla att avvika från det på förhand uppsatta frågeformuläret och ställa följdfrågor. I en kvalitativ intervju har vi även möjlighet att låta intervjun till visst mått styras av respondenten och vad denna anser vara relevant (Kvale 1997). Vi valde att genomföra halvstrukturerade intervjuer med våra respondenter. En halvstrukturerad intervju innebär att den som utför intervjun utgår från ett visst antal frågor som är relativt allmänt utformade, men ordningsföljden på frågorna är inte förutbestämd. Denna typ av intervjustruktur kan liknas vid ett vanligt samtal men med ett inslag av flertalet frågor som intervjuaren vill ha svar på (Ryen 2004). Vi spelade in alla intervjuer för att kunna koncentrera oss på respondenten och dess svar men även för att senare kunna gå tillbaka och jämföra samt analysera de olika intervjuerna. För att få respondenterna att ställa upp på en intervju utan att känna att det senare skulle påverka deras arbetssituation lovade vi dem anonymitet. Vi har valt att benämna respondenterna efter deras befattning samt vilken förvaltning de arbetar på.

Kvalitativ forskning innebär enligt Denzin och Lincoln (1994b: 2 i Ryen 2004) att forskaren studerar ämnet i dess naturliga omgivning och genom detta försöker tolka fenomenen utifrån den mening som människor ger dem. Kvalitativ forskning består inte endast av en

standardmetod utan av flera olika metoder, bland annat intervju, observation och textanalys. Ryen (2004) lämnar kritik mot den kvalitativa intervjun som metod. Bland annat nämns att en kvalitativ intervju som metod saknar dynamik vid utförandet mellan forskare och intervjuperson. För att skapa mer dynamik ges gruppintervjuer som ett exempel då en mer levande diskussion kan skapas mellan dels respondenterna men även mellan respondenter och intervjuare. Vidare presenteras intervjuarens påverkan på respondenterna som en negativ effekt av kvalitativa intervjuer. Personer kan påverkas av den omgivning som han eller hon befinner sig i men kan även påverkas av andra personer som deltar vid intervjun. Genom att studera objektet i fältet utan någon direkt påverkan av individer, till exempel vid en observationsstudie, kan man undvika den påverkan som intervjuer annars lätt medför. En observation fokuserar på processen och objektets omgivningar jämfört med en intervju som utgår från respondentens tankar och erfarenheter. Vi anser inte observationer vara en lämplig metod för vår studie då vi är intresserade av respondenternas syn på hållbarhetsarbete men även hur detta bedrivs i det dagliga arbetet. Vidare begränsar uppsatsens tidsram oss från att komplettera våra kvalitativa intervjuer med en observation. Utifrån denna korta presentation av kritik för kvalitativa intervjuer kan vi se att kritiken inte är generell. Kritik lämnas på flera punkter och enligt Ryen (2004) kan inte allt förebyggas men kritiken bör tas på allvar och finnas i åtanke vid utförandet.

Vi har utformat vårt intervjuunderlag utifrån vår dokumentstudie samt vårt teoriavsnitt för att på så vis kunna ställa välgrundade frågor. Vi har i en så stor utsträckning som möjligt försökt undvika att påverkas av normer och värderingar vid utformning av intervjufrågorna. Vi har valt att utföra intervjuer på flera olika nivåer inom kommunen. Från politiker som sitter med i kommunstyrelsen och arbetar på en övergripande nivå med att sätta mål och visioner, ner till beställaren som förväntas att följa dessa i sitt dagliga arbete. Detta urval har vi gjort för att få en så stor variation som möjligt inom den ram som arbetet utgår från (jfr Trost 2005). Vi har använt oss av Helsingborgs stads hemsida samt av vår kontaktperson vid näringsliv och destinationsutveckling för att få fram ett första urval av respondenter. Vi tog först kontakt med våra respondenter via mail för att senare ringa upp dem, detta för att de tillfrågade skulle vara förberedda på vårt ämne och veta huruvida de kunde hjälpa oss. Efter genomförda intervjuer med respondenterna frågade vi dem om de hade några kontakter som skulle kunna vara lämpliga för vår studie. Om de tillfrågade inte kunde delta frågade vi om de visste någon annan person vi kunde kontakta. Vår tanke var att vi skulle få tillgång till respondenter på olika nivåer i organisationen för att på så vis få en nyanserad bild av hur dessa personer ser på

ansvarsfrågan kring det hållbara arbetet i staden, i synnerhet gällande de kommunala godstransporterna. Det visade sig vara svårt att få tag på respondenter och många av de vi tog kontakt med hänvisade oss till någon annan. I vissa fall bildade dessa hänvisningar en loop där vi blev skickade till den vi först tagit kontakt med.

2.2 Dokumentstudie

För att komplettera vårt empirimaterial och få en förståelse för hur stadens miljöarbete bedrivs valde vi att genomföra en mindre dokumentstudie. Patel & Davidsson (2011) nämner att tidigare definition av dokument har varit information som nedtecknats eller tryckts, men har i och med dagens utveckling även börjat innefatta allt från tryckta källor till video eller ljudupptagningar. Vi har valt att ägna oss åt tryckta källor och denna dokumentstudie har vidare ökat vår förståelse kring ansvarsfördelningen men även hjälpt oss att se vilka respondenter som var aktuella för en eventuell intervju. Dokument är enligt Robson (2002) en informationskälla som inte påverkas av att de används. Detta kan jämföras med en muntlig källa, till exempel vid en intervju, som påverkas av närvaro samt vilka frågor som ställs. Genom att studera dokument studerar man något som inte är skapat för att gynna en specifik undersökning utan kan kräva viss tolkning eller analys för att ge användbar information. De dokument vi studerat är offentliga handlingar utgivna av Helsingborgs stad som berör stadens hållbara arbete eller miljö. Bryman (2011) menar att vid studie av dokument utgivna av statliga myndigheter bör det tas i beaktande att de kan presentera en bild av verkligheten så som utgivarna skulle vilja att den såg ut. Därför kan det finnas anledning till att vara kritisk till denna typ av material. Patel & Davidsson (2011) påvisar vikten av att förhålla sig kritisk till dokumenten innan ställning kan tas till dess pålitlighet. Forskaren bör undersöka när och var dokumenten har tillkommit samt varför och för vem dokumentet är skapat. Även vem upphovsmannen är och vilket syfte denna person har med dokumentet kan spela roll för dess pålitlighet. Detta förhållningsätt för källkritik gällande dokument kommer vi att ta i anspråk.

Dokumentstudien ansåg vi vara grundläggande för att få en förståelse för hur Helsingborgs stad arbetar med miljön och hållbarhet. Men även för att vi skulle få kunskap kring huruvida det fanns åtgärder uppsatta kring godstransporter. Vi ansåg även att det var nödvändigt att vi hade god insikt i stadens miljöprogram då vi intervjuade våra respondenter för att på så vis veta vad staden, men även den egna enheten, arbetade mot. Den information vi har erhållit av dokumenten har även legat till grund för vissa av våra intervjufrågor. Nedan presenteras kort de dokument vi studerat.

2.2.1 Miljöprogram för Helsingborgs stad 2011 – 2015

I detta dokument har Helsingborgs stad presenterat de miljömål som ska uppfyllas fram till och med 2015. Helsingborgs stad har brutit ner de 16 nationella klimatmålen till lokal nivå och dessa har sedan kombinerats med de nationella folkhälsomålen som anses vara relevanta för staden. Målen har delats in i sex områden där ett hållbart transportsystem är ett av dem. I detta dokument framgår även vilken enhet som har huvudansvaret för vilka mål samt hur dessa ska uppfyllas, dock innebär det inte att andra enheter kan ignorera sin del av ansvaret. Genom miljöbarometern, publicerad på Helsingborgs stads hemsida, ska varje enhet rapportera in resultaten av arbetet med miljömålen. Miljönämnden har det övergripande ansvaret och ska dessutom en gång om året lämna in en rapport kring miljöarbetet till kommunfullmäktige. Vid ett inledande möte med en person på Helsingborgs stad efterfrågade vi mer information kring miljöarbetet i staden och fick då rådet att studera Helsingborgs stads miljöprogram.

Dokumentet hjälpte oss att få kännedom kring vilka miljöområden som är prioriterade i staden samt att få en kunskap kring miljömålen på en mer detaljerad nivå, men även vem som är ansvarig för de åtgärder som är uppsatta för respektive mål. Då ett av områdena är ett hållbart transportsystem har vi kunnat se vilka mål som är uppsatta för området. Vi upptäckte att det inte fanns åtgärder uppsatta för att minska godstransporterna till stadens förvaltningar.

2.2.2 Plan för hållbar utveckling i Helsingborg 2011

Dokumentet har gett oss en ökad förståelse för hur Helsingborgs stad arbetar för en hållbar utveckling. Det hållbara arbetet är uppdelat i sju förbättringsområden vilka är knutna till de tre hållbarhets dimensionerna, social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Områdena är framtagna på så vis att ingen förvaltning har det ensamma ansvaret utan alla har ett gemensamt ansvar att påverka dessa genom samverkan. Dokumentet förklarar även hur de mäter hållbarhet och arbetet med detta samt redovisar utfallet hittills. Vi fick tillgång till dokumentet via Helsingborgs stads hemsida då vi använde sökmotorn på denna, sökordet vi använde oss av var hållbarhet. I dokumentet framgick att det fanns en avdelning för hållbar utveckling, vi kontaktade politiker i avdelningens styrgrupp då vi ansåg att dessa hade varit lämpliga att intervjua. Gruppen visade sig vara under avveckling och vi blev hänvisade till respondenter som politikerna ansåg var lämpliga.

2.3 Validitet och Reliabilitet

Validitet handlar om att mäta rätt saker. *Intern validitet* handlar om huruvida till exempel miljön som respondenten vistats i under intervjun har påverkat hur den har svarat på intervjufrågorna. *Extern validitet* handlar om huruvida de resultat som intervjun gett kan generaliseras och appliceras i en annan kontext (Bryman 2011). *Reliabilitet* handlar om hur tillförlitliga svaren är och om hur de skulle vara om den undersökning som blivit gjord hade upprepats (Bryman 2011). Att arbeta med validitet och reliabilitet är en kontinuerlig process genom hela arbetet enligt Kvale (1997). För att försäkra oss om reliabiliteten hos de utvalda artiklarna har vi utgått från hur många gånger texten har blivit citerad. Genom en god valideringsprocess där det insamlade empiriska materialet kontrolleras, ifrågasätts och teoretiseras menar Kvale (1997) att validiteten får reliabilitet och därmed kan man anse materialet vara tillförlitligt.

De respondenter vi intervjuat anser vi alla ha en inverkan i Helsingborgs stads hållbara arbete gällande stadens godstransporter. Vi har valt respondenter till våra intervjuer utifrån tre kategorier. Dessa kategorier är knutna till den position som respondenten har inom Helsingborgs stads verksamhetsområde, övergripande nivå, tjänstemanna nivå samt beställarnivå. Detta för att ge en nyanserad bild av stadens hållbara arbete utifrån flera perspektiv. Detta har gjorts för att undvika en allt för vinklad uppfattning av våra frågor, något som vi anser skapa en positiv effekt för det empiriska materialets validitet. För att som forskare undvika att påverka det insamlade empiriska materialet i största möjliga mån har vi spelat in alla våra intervjuer istället för att föra anteckningar. Enligt Ryen (2004) kan anteckningar leda till att forskaren blir selektiv i sitt urval av empiriskt material.

Huruvida vårt empiriska material är generaliserbart eller ej är svårt att svara på då vi enbart intervjuat respondenter i Helsingborgs stad samt att vi har haft svårt att finna en större mängd forskning inom vårt valda undersökningsområde att jämföra med. Vi har dock inte funnit några väsentliga argument för att vårt empiriska material inte skulle vara generaliserbart. Vi tror att liknande situationer finns i andra svenska kommuner eftersom de alla har ett ansvar att arbeta mot de 16 nationella klimatmål som är uppsatta och bryta ner dessa till lokal nivå. Generaliseringen påverkas även utifrån den inverkan som omgivningen och forskaren har på respondenten, samt vilka frågor forskaren ställer vid intervjutillfället (Kvale 1997). Vi har i största möjliga mån försökt undvika ledande frågor för att få en så rättvis bild som möjligt av respondenternas resonemang och tankar. Under våra intervjuer märkte vi att vissa respondenter hade svårt att diskutera frågor gällande hållbarhet. Situationer uppstod med en

längre stunds tystnad, då vi väntade ut svar från respondenterna. Vid vissa tillfällen var vi tvungna att ge exempel på möjliga svarsområden för att få några som helst svar på frågan. Vid dessa tillfällen är vi medvetna om att vi kan ha haft en påverkan på respondentens svar. Detta har vi tagit i beaktande under vårt fortsatta arbete och undvikit att presentera dessa svar i vår empiriredovisning. Då respondenterna har haft svårt att svara har vi i vissa fall tolkat detta som en osäkerhet eller avsaknad av kunskap gällande just den frågan. I övrigt anser vi det insamlade empiriska materialet vara av god validitet och reliabilitet då vi har fått fram svar och resonemang direkt kopplade till de frågor vi ställt och som har varit lämpliga att applicera mot vårt syfte. Vi anser därför att vi ”mäter det vi vill mäta” och att respondenternas svar är pålitliga utifrån den erfarenhet de har inom sin position

3. Teoriredovisning och teoribehandling

Vi kommer i detta avsnitt att redovisa de teorier vi använt oss av för att analysera vårt empiriska material. De teorier vi valt berör ansvar eller hållbarhet, ansvarsteorierna avser främst ansvar för hållbarhet för att på så vis knyta an till vårt övergripande tema. Även teorier som behandlar kommuners politiska klimatarbete har tagits i beaktning.

Vi inleder teoriavsnittet med att förklara hållbarhetsbegreppet och huruvida det mänskliga beteendet avgör om det bedrivs ett hållbart arbete eller inte. Vidare tar vi upp konsekvenser för att inte arbeta hållbart och hur det påverkar de moderna institutionerna. Efterföljande avsnitt diskuterar klimatarbetet i politiken och vilka aktörer som förväntas arbeta med hållbarhet. Sedan övergår vi till att redogöra kortfattat för den definition av ansvar vi valt att använda oss av. Vidare tar vi upp teorier kring fördelning och förskjutning av ansvar på generell men även en politisk nivå. Därefter anger vi ett antal olika skäl för kommunala verksamheter att bedriva ett hållbart arbete men även vilka skäl de finns för dem att inte göra det. Avslutningsvis låter vi Montins (2007) modell kring de fyra olika osäkerheterna avsluta teoriavsnittet och även ligga till grund för vårt fortsatta arbete.

3.1 Hållbarhet

Hållbart arbete kan definieras som ett arbete för att; möta dagens behov utan att riskera att kommande generationer inte kan tillgodose sina (Risser 2010; World Commission on Environment and Development 1987).

Hållbarhet kan delas upp i tre pelare, enligt *Tripple Bottom Line*, där varje pelare utgör en dimension som tillsammans med de övriga två skapar hållbarhet (Elkington 1999). De olika pelarna är; *ekonomisk hållbarhet*, *ekologisk hållbarhet* och *social hållbarhet*. *Ekologisk hållbarhet* syftar till att värna om naturen, dess resurser och den biologiska mångfalden, men även att minska den påverkan vi gör på naturen och kretsloppet. *Social hållbarhet* brukar omnämnas som det arbete som utförs för att göra samhället attraktivt och säkert för människor att vistas i. Detta går att ställa i relation till *ekonomisk hållbarhet* som bland annat innebär att utvidga regioner för ökad tillväxt och spara pengar för att ha en stabil ekonomi på längre sikt (Holmberg 2008; Risser 2010). Det är svårt och ofta dyrt att kombinera den ekonomiska hållbarheten med den sociala och ekologiska eftersom att arbetet för ekonomisk hållbarhet ofta innebär minskade resurser (Carlén 2004 i Montin 2007).

Enligt Risser (2010) avgör det mänskliga beteendet huruvida det bedrivs ett hållbart arbete eller inte. Incitament som ska påverka till ett hållbart arbete kan få motsatt verkan i de fall de inte gynnar beslutsfattaren. Därför måste införandet av ett hållbart arbete ske på ett sådant sätt att det blir naturligt att välja de hållbara alternativen framför andra. Packalén (2009) menar att människors handlande är knutet till kulturen, då vårt beteendemönster omedvetet kommer ur den kultur vi lever i, men kultur innefattar även hur vi kommunicerar och tolkar vår omgivning. Därför menar han att en förändring av vårt beteende mot ett mer hållbart arbete kräver tid men även att diskussionen tas ner till de anställda och inte enbart pågår på ledningsnivå. Vidare menar Packalén (2009) att den kulturella dimensionen spänner över de andra tre dimensionerna av hållbarhet.

Beck (1996, sid. 35 i Montin, 2007) menar att det moderna samhället inte har haft förmågan att hantera de negativa konsekvenser, bland annat sociala och ekologiska, som olika institutioner har haft på samhället. Detta har lett till att de moderna institutionerna nu får ta konsekvenserna av sitt eget handlande. Kring dessa uppstår det i sin tur konflikter gällande ansvar runt vem som ska hantera dem. Sundig (2006) menar att utöver de konsekvenser som uppstår och drabbar oss själva direkt, kan konsekvens- och ansvarsförskjutning även leda till framtida negativa konsekvenser som drabbar kommande generationer och vår miljö. Detta handlar om vårt existentiella ansvar och det är upp till varje individ att ta ställning till hur den ska agera. Genom att inte arbeta aktivt och långsiktigt i sitt ansvarstagande bidrar individen inte till en hållbar framtid. Risser (2010) antyder att individer måste få ökad förståelse för sambandet mellan det egna beteendet och utvecklingen i det hållbara arbetet, de måste förstå vilka konsekvenser deras val får för miljön och omgivningen.

3.1.1 Klimatarbete i politiken

Montin (2007) skriver om tre olika generationer av politikområden. *Den första* representerar en förändring av statens styrning till att bli demokratisk och en riktning mot att bli en välfärdsstat. *Den andra* generationen representerar det fortsatta arbetet med att bygga upp den föregående och att samverka inom den. *Den tredje* generationen handlar enligt Montin (2007) om påverkan från en ökad globalisering som leder till ett ökat samarbete mellan olika aktörer, offentliga och privata. De befintliga resurserna används för att tillsammans skapa större nytta och istället för att se till sitt eget bästa, är det de gemensammas bästa som blir viktigt. Montin (2007) menar vidare att den tredje generationen även representerar klimatpolitiken, med målet att minska utsläpp av växthusgaser. Kommunerna ses som en viktig aktör och de förväntas forma strategier och mål för att nå minskad klimatpåverkan. De har ansvar, på lokal nivå, att

se till att skapa en bra livsmiljö och därför är förväntningarna på att de ska utforma klimatpolitiska mål och strategier, stora. För att kommunerna sedan ska lyckas med sitt arbete för en minskad miljöpåverkan krävs det av näringslivet, bland annat inom transportsektorn, att de också är aktivt deltagande. Men även medborgarna pekas ut som en viktig aktör då dessa genom påverkan från bland annat miljöorganisationer kan inspireras till att göra aktiva val i vardagen som ger en minskad klimatpåverkan (O'Connor, Bord & Fischer 1999 i Montin 2007). Staten får enligt Montin (2007) rollen att verka stödjande, reglerande och samordnande, i en form av mål- och medelstyrning, samtidigt som de samverkar med näringsliv och de civila i samhället i en slags nätverksstyrning. Men även marknadsstyrning kan inkluderas då det gäller att få de olika aktörerna att vilja medverka till en minskad miljöpåverkan. Detta har till exempel gjorts med hjälp av utsläppsrättigheter. Enligt Montin (2007) är klimatpolitiken beroende av alla tre sätten att styra.

3.2 Ansvar

Vi har valt att använda oss av Norstedts Svensk ordbok (2009) vid val av definition gällande begreppet ansvar. Denna definition lyder: ”en skyldighet att se till att viss verksamhet fungerar och att ta konsekvenserna om så inte sker”. Denna definition anser vi bäst representera vår uppfattning av begreppet ansvar.

Edlund (1978) ser i sin avhandling ansvarsfördelning på två sätt. Det första är vad han kallar individuellt ansvar. Detta individuella ansvar menar Edlund (1978) är knutet till juridiskt och formellt ansvarstagande samt är kopplat till miniminivåer som individen skall uppfylla i sitt arbete för att tillgodose det ansvar han eller hon har blivit tilldelad. Den andra typen av ansvarsfördelning är delat ansvarstagande. Denna ansvarsfördelning går ut på precis samma sak som det individuella ansvaret, men är istället uppdelat på flera individer, avdelningar eller organisationer istället för att ansvaret skall ligga på endast en person. Sundig (2006) påpekar de negativa effekterna av att utse en person som ansvarig inom till exempel en organisation eller inom ett projekt. Genom att utse en person till ansvarig riskerar detta sända en signal till övriga berörda att de *inte* är ansvariga. Bauman (2002, sid. 91-103) påstår att det kan vara moraliskt rätt att ta ansvar i de situationer då det egentligen inte känns som att det behövs. Även om individen inte kan se sin egen direkta vinning i en situation kan den ändå ha en moralisk riktighet.

Sundig (2006) diskuterar i sin avhandling hur ansvar kan hanteras. Definitionen av ansvar som Sundig (2006) använder, precis som vi, är hämtad från Norstedts svenska ordbok. Han

menar utifrån denna definition att den eller de personerna som får ta konsekvenserna av något också är den eller de personer som är ansvariga. Sundig (2006) presenterar två grundläggande tillvägagångssätt för att undvika oönskade konsekvenser. *Det första tillvägagångssättet* är att verka proaktivt i sitt handlande och därigenom arbeta för att negativa konsekvenserna inte skall uppstå. *Det andra tillvägagångssättet* är att försöka undgå de negativa konsekvenserna efter att de har uppstått. Genom att överlämna konsekvenserna till någon annan menar Sundig (2006) genom ovanstående ansvarsdefinition att ansvaret lämnas över till någon annan. Denna ansvarsförskjutning kan dock ge negativa effekter både på en individuell- och volymbaserad nivå. På den individuella nivån måste individen hålla sig omedveten om de konsekvenser den har skapat. Medvetenhet av konsekvenser leder till pinsamheter, dåligt samvete och ångest. De volymbaserade effekterna uppkommer när många människor, inom samma bransch, använder sig av denna ansvarsförskjutning. En tröghet uppkommer då i systemet, som individerna själv är en del av, där ingen vill ta varken ansvar eller konsekvenser av handlingar som de själv har utfört. Ansvaret kommer med andra ord förskjutas längre och längre ifrån ”uppkomsten”, vilket leder till ett icke hållbart system (Sundig 2006).

3.2.1 Ansvarsfördelning i politiken

Sannerstedt (i Rothstein 2001, sid. 19) skriver att den representativa demokratin i samhället bör utgå ifrån att folket väljer representanter som fattar beslut å deras vägnar. De fattade besluten skall sedan genomföras av en eller flera förvaltningar. Lundqvist (1987, sid. 43 i Sannerstedt 2001) presenterar tre villkor som bör vara uppfyllda för att förvaltningar ska kunna genomföra politikernas beslut på ett framgångsrikt sätt. *För det första* ska tillämparen förstå beslutet. *För det andra* ska den kunna genomföra beslutet och *för det tredje* ska den vilja genomföra beslutet. Rothstein (2001, sid. 66) menar att genomförandet kan rättfärdigas så länge det överensstämmer med de fattade besluten och att dessa har fattats på ett demokratiskt vis. Däremot kan situationer uppstå där förvaltningen inte uppfyller de politiskt fattade besluten eller genomför beslut som inte är fattade av samhällets representanter utan av någon annan.

Sannerstedt (i Rothstein 2001, sid. 21-23) påpekar dock att detta demokratiproblem inte behöver ge negativa effekter i praktiken. De som dagligen arbetar med genomförandet av beslut i förvaltningar har ofta större kunskap inom de områden som politikerna tar beslut inom. Det kan därför ge goda effekter att lägga ett större ansvar på förvaltningarnas genomförande av beslut och även låta dessa komma med förslag till förändringar även om det skiljer sig från politikernas beslut. Sannerstedt (i Rothstein 2001) hämtar inspiration från

Lipskys (1980) teorier kring *närbyråkrater*. Dessa *närbyråkrater* karaktäriseras i första hand som personer som professionellt arbetar med människor, till exempel läkare, lärare och så vidare. Lipsky (1980) menar att dessa *närbyråkrater* har så stor handlingsfrihet i deras utövande av yrke att det blir utövarna snarare än politikernas beslut som styr verksamheten.

Rothstein (2001, sid. 67) nämner två skäl till varför de olika förvaltningarna bör få ett större beslutande ansvar till de olika förvaltningarna. För det första är det situationsanpassningen som förespråkar beslutfattande hos förvaltningen. Politikerna kan omöjligt ha den kunskap som krävs för att fatta de bästa besluten i enskilda fall och situationer som uppstår. Det andra skälet är den tidsbrist som många politiker har i sitt yrke. Beslutfattande möten sker oftast endast ett fåtal gånger om året och därför får många beslut en mer övergripande karaktär, mer som ett ramverk snarare än fasta och tydliga beslut. Rothstein (2010, sid 12) menar att det kan bli otydligt vem som har ansvar för att fatta och genomföra beslut. Detta legitimitetsproblem kallar Rothstein (2010, sid 21) för *demokratins svarta hål*, då han menar att det är i stort sätt omöjligt att utkräva ett demokratiskt grundat ansvar för de åtgärder och handlingar som förvaltningarna utför.

3.3 Skäl för kommunala verksamheter att ta ansvar för hållbarhet

Montin (2007) tar upp fyra olika skäl för att bedriva ett klimatpolitiskt arbete. *Ett första skäl* skulle kunna vara att stat och kommun har ett samarbete samt att kommunerna är benägna att följa de beslut som tagits. Även incitament som Klimp (Klimatinvesteringsprogram, före detta LIP) kan vara drivande för vissa kommuner, dock anses kostnaderna för att göra själva ansökan till bidragen för stora då de är resurskrävande. *Det andra skälet* skulle enligt Montin (2007) kunna vara betydelsen av en professionalisering av miljöarbetet samt att det finns en tilltro till detta, då effekter och bidragande orsaker kan förklaras. Detta skapar också ett visst förhållningssätt i organisationen mot klimatpolitiken. *Ett tredje skäl* skulle kunna vara att det ligger i partiets intresse att arbeta med miljöfrågor, där miljöpartiet är ett parti som inte har så stora mandat i kommunerna men ändå verkar som en slags vågmästare för den politik som ska komma att bedrivas. *Det fjärde skälet* kan vara att ledarna i kommunen helt enkelt anser det vara viktigt att arbeta mot en minskad klimatpåverkan och därmed uppmuntra offentlig sektor och det privata näringslivet att arbeta tillsammans för att uppnå detta (Forsberg 2002, sid. 48ff i Montin 2007).

3.4 Skäl för kommunala verksamheter att inte ta ansvar för hållbarhet

Enligt Montin (2007) är kommunerna inte tvingade att arbeta för en minskad klimatpåverkan och pekar på några anledningar till att inte göra det. Ett av *skälen* skulle enligt honom kunna vara att de skillnader som vissa kommuner skulle kunna göra för att minska sina koldioxidutsläpp, totalt sett blir ett så litet bidrag att det inte känns lönt för dem att göra det. Dessutom menar han att många kommuner redan har gjort ett betydande arbete med att minska sina utsläpp bland annat genom fjärrvärmeutbyggnad. Enligt nationalanalytiska prognoser (Carlén 2004 i Montin 2007) är kostnaderna för att nå klimatpolitiska mål stora och tyvärr inte särskilt effektiva. Ett annat *skäl* skulle enligt Montin (2007) kunna vara att kommunerna redan har en hårt ansträngd ekonomi och att de inte prioriterar att investera i åtgärder för minskad klimatpåverkan istället för att ta sitt ansvar och därigenom lägga pengarna på välfärdspolitiska åtaganden såsom vård och omsorg, skola m.m. Han skriver även om osäkerheter kring de effekter ett klimatarbete skulle kunna ge vilket ger det ytterligare lägre prioritet. Slutligen anger Montin (2007) som ett tredje *skäl* att det klimatpolitiska arbetet inte fungerar väl mot den ekonomiska tillväxten.

3.5 Osäkerheter kring ansvaret för hållbarhet

Vi har genom ovanstående teorier konstaterat att det är svårt att säga vem som är ansvarig för att driva ett hållbart arbete i offentliga verksamheter då ansvaret lätt kan skjutas över på någon annan. Osäkerheter kring ansvaret för hållbarhet kan påverka hur arbetet med hållbarhet bedrivs. Montin (2007) skriver om fyra typer av osäkerheter som kan påverka ansvarsfördelningen;

- Den första är en *kognitiv osäkerhet* som innebär att det finns en brist i kunskap och därmed orsaker och effekter av ett visst handlande.
- Den andra osäkerheten kallar han för *strategisk osäkerhet* där de olika aktörerna har olika ramar för hur de tolkar och ser saker samt att det inte finns någon tydlig ansvarig för de uppkomna problemen i samhället.
- Den tredje osäkerheten är den *institutionella osäkerheten* som innebär att de beslut som tas kring åtgärder för samhällsproblemen fattas på olika nivåer och i olika sammanhang.
- Den fjärde och sista osäkerheten är *värderings osäkerhet* som helt enkelt betyder att det kan finnas svårigheter i att bedöma vilket typ av risk ett visst handlande innebär samt om den är acceptabel eller inte.

Vi anser att modellen kan sammanfatta ovanstående teorier och därför kommer den att ligga till grund för vårt vidare arbete med empiri och analys. De olika osäkerheterna är dock svåra att skilja från varandra då en kan leda till, eller kopplas ihop med en annan.

3.6 Sammanfattning av teoriavsnittet

Hållbarhet vilar enligt *Tripple Bottom Line* (Elkington 1999) på tre pelare som tillsammans skapar förutsättningar för ett hållbart samhälle. Teorin behandlar vidare svårigheterna i att förena de tre pelarna och hur de kan prioriteras olika vilket kan medföra att den *ekologiska dimensionen* kan få stå tillbaka till fördel för den *ekonomiska*.

Ansvar och förskjutningen av detta kan påverka hållbarhetsarbetet genom att individer väljer att inte se ansvaret som sitt och därmed inte bidrar till ökad hållbarhet. Edlund (1978) ser ansvarsfördelning på två sätt, det *individuella ansvaret* och det *delade ansvaret*. *Individuellt ansvar* är enligt honom kopplat till det ansvar individen fått tilldelat sig medan det *delade ansvaret* däremot är uppdelat på flera individer, avdelningar eller organisationer. Enligt Montin (2007) har staten det övergripande ansvaret att verka stödjande och reglerande i hållbarhetsarbetet medan det är upp till kommunerna och de olika förvaltningarna att föra ner arbetet till sin nivå och verksamhet. Enligt Lipskys (1980) teori om *närbyråkrater* är det de som dagligen arbetar ute i verksamheten som besitter kunskap om hur de bäst kan arbeta med hållbarhet och därför blir de, snarare än politikerna, styrande av verksamheten.

Skäl för att bedriva ett hållbart arbete kan enligt Montin (2007) vara att det finns ett intresse hos kommunen att arbeta med hållbarhet och därmed följa beslut som tagits av regeringen. Men även en ökad kunskap och professionalisering av miljöarbetet har givit en ökad tilltro till eventuella effekter och orsaker av ett hållbart arbete i kommunerna. Att istället inte bedriva ett hållbart arbete kan enligt Montin (2007) förklaras av att kommunerna inte ser att deras arbete ger ett tillräckligt stort bidrag i förhållande till det arbete de lägger ner och att de anser att de redan har vidtagit åtgärder för ökad hållbarhet som till exempel minskad miljöpåverkan genom fjärrvärmeutbyggnad. De tidigare nämnda svårigheterna med att driva ett hållbart arbete visar sig här genom olika prioriteringar i kommunerna gällande hur de ekonomiska resurserna fördelas då insatser för miljön ofta får stå åt sidan för välfärdspolitiska åtaganden såsom vård- och omsorg samt skola.

4. Empirisk analys

I detta kapitel kommer vi redovisa vårt empiriska material som har tillhandahållits genom dokumentstudien samt de intervjuer vi genomfört. Materialet kommer i detta kapitel analyseras utifrån de teorier vi redovisade i föregående avsnitt. Avsnittet kommer att utformas utifrån Montins (2007) modell kring de olika osäkerheter som påverkar ansvarsfördelningen.

Vi har i vårt teoriavsnitt presenterat tre dimensioner av *hållbarhet*, *ekologisk*, *social* och *ekonomisk* hållbarhet, hållbarhetsbegreppet bärs upp av samtliga och alla måste tas hänsyn till för att ett hållbart samhälle ska fungera. Vår studie har dock främst utgått från den ekologiska dimensionen, där Helsingborgs stads miljöarbete har varit vårt huvudsakliga fokus.

4.1 Kognitiv osäkerhet

Kognitiva osäkerheter uppstår då det råder en brist i kunskap kring vilka effekter och orsaker som ett visst handlande får (Montin 2007).

Respondenternas kunskap och uppfattning om begreppet hållbarhet visade sig vara varierande. Några av de tjänstemän och chefer vi intervjuat refererade näst intill ordagrant till Brundtland Rapporten (Report of the World Commission on Environment and Development 1987) och/eller till hållbarhet enligt *Tripple Bottom Line*.

Alltså hållbarhet för mig är ju en hållbarhet på en längre sikt. Att vi ska då...även blicka framåt för våra barn och barn-barn och försäkras om att kommande generationer får lika goda förutsättningar som vi har och leva i samspel med natur och en balans med resurser. Men det är absolut den sociala hållbarheten, att alla skall kunna umgås med alla typer av människor. Ekonomisk är något utav en grundförutsättning annars kan man inte göra saker men... den biten kanske jag har minst överst. Det är något som de andra får hantera (Respondent 4, tjänsteman Miljöförvaltningen).

Beställarna däremot hade lite svårare för att ange vad begreppet betydde för dem. På frågan vad begreppet hållbarhet betyder för dig, svarade några av dem;

Miljömässigt kanske eller? Men sen om det blir det här...det tror jag inte (Respondent 7, beställare Vård- och omsorgsförvaltningen).

Det som jag spontant kanske kan tänka, det är ju sista hållbarhetsdatum som jag tänker då en del på. / - - - / Ja sen kanske lite (PAUS) ekonomiskt, vad kostar det? (Respondent 6, beställare Vård- och omsorgsförvaltningen)

Jaaaa, jag förstår vad du menar men att (skrattar), här tar vi ju inte nåt, vi är ju styrda, det kvittar ju det där med hållbarhet för oss för att...ja storebror har ju sagt såhär att ni ska handla där, punkt slut (Respondent 8, beställare Skol- och fritidsförvaltningen).

Det märktes tydligt att det fanns en stor osäkerhet kring begreppet hållbarhet bland beställarna. För att få förvaltningar och enheter att genomföra politikernas beslut på ett

framgångsrikt sätt menar Lundqvist (1987 i Sannerstedt 2001) att tre villkor bör vara uppfyllda. Dessa villkor är att tillämparen ska förstå beslutet, kunna genomföra beslutet och vilja genomföra beslutet. Vi tolkar det som att en osäkerhet hos beställarna kring hur de ska agera hållbart i sitt dagliga arbete medför att de, enligt Lundqvist (1987 i Sannerstedt 2001), även om de vill, inte kan agera hållbart.

Skillnaderna i betydelsen för de olika respondenterna kring begreppet hållbarhet skulle enligt Lipskys (1980) teori om *närbyråkrater* betyda att de som arbetar dagligen med hållbarhetsfrågor är de som har störst kunskap inom ämnet. Det första citatet kommer från en anställd på Miljöförvaltningen vars vardag består av att arbeta med frågor och beslut rörande hållbarhet. De tre andra citaten är hämtade från intervjuer med beställare vars huvudsakliga arbetsuppgift ligger inom vård och omsorg samt skola. Beställarna arbetar inte med hållbarhet dagligen på samma vis som berörda tjänstemän och kan därför inte förväntas att ta beslut som tar hållbarhet i beaktning.

Då varor eller tjänster beställs ute på enheterna använder sig beställarna av en avtalsdatabas. I denna ligger de varor och tjänster som är upphandlade av Upphandlingsenheten enligt LoU. En upphandling inleds med att krav på leverantören eller transportören sammanställs i en anbudsfrågan, därefter lämnar leverantörerna in anbud. I anbudsfrågan specificeras vilka olika intyg och certifikat leverantören ska kunna uppvisa. De krav som ställs måste kunna följas upp och detta görs löpande under avtalstiden (Respondent 1 & 2, Tjänstemän Upphandlingsenheten).

Enligt tjänstemän (Respondent 1 & 2) på Upphandlingsenheten begränsar LoU möjligheten att ställa miljökrav på transporter vid upphandlingar. LoU bygger på fem grundprinciper, en av dem är proportionalitetsprincipen vilket innebär att krav och villkor för transporten ska stå i proportion till det som upphandlas (www.upphandlingsstodet.se).

Sen är det ju gränsdragningar, transporter måste stå i en stor proportion till det som jag ska köpa. Det måste finnas en direkt koppling. Livsmedel är på gränsen säger man för vi köper livsmedel för rätt stora volymer. (Respondent 1, tjänsteman Upphandlingsenheten)

Ja det måste vara, var gränserna går, det är svårt att säga men det måste vara...transportdelen kan inte vara obetydlig i förhållande till det så att säga sammanlagda värdet av leveransen. (Respondent 2, tjänsteman Upphandlingsenheten)

Citaten ovan visar på osäkerheter kring att det inte finns tydliga gränsdragningar för hur stora proportionerna för varan och transporten ska vara. En tjänsteman (Respondent 1,

Upphandlingsenheten) uppgav svårigheterna med att ställa för höga miljökrav då dessa inte kan mötas av de som lämnar in anbud.

När frågan ställdes till Upphandlingsenheten huruvida de arbetar för att minska antalet transporter svarade den tillfrågade att;

/.../ att minska antalet transporter, /.../ har vi inte egentligen möjlighet att göra eftersom att uppdragen beställs av de som är ute i verksamheten.../- - - /Det vi kan ställa krav på är att ställa specifika krav på fordonets beskaffenhet och liknande. Men själva antalet transporter har vi så att säga ingen kontroll över. /- - -/Det är beroende på behovet, på behovet som uppstår och då beställer man så att säga en leverans som motsvarar det behov man har. (Respondent 2, tjänsteman Upphandlingsenheten).

Respondenten 2 (tjänsteman Upphandlingsenheten) poängterade även att upphandlingen ses som en servicefunktion. Efter att ha gjort en tidigare intervju på Upphandlingsenheten var vår uppfattning att det är svårt att ställa krav på transporterna då upphandlarna måste ta hänsyn till proportionalitetsprincipen. Därför frågade vi respondent 2 (tjänsteman Upphandlingsenheten) huruvida denne såg någon öppning i denna problematik. Respondenten svarade att då det finns ett ramavtal, är krav ställda på transporterna. Men när vi sedan frågade om detta gällde för alla avtal oavsett varor uppgav respondenten att så länge avtalen inte var äldre än två år skulle krav vara ställda. Då vi igen frågade om detta var oberoende av vilken vara det rörde sig om svarade respondenten att det berodde på hur stor del av varan transporten utgjorde (Respondent 2, tjänsteman Upphandlingsenheten). Alltså råder proportionalitetsprincipen, men det är svårt att säga vart gränsen går för hur stor del transporten ska utgöra.

Det flesta tjänstemän (Respondent 1 & 2 tjänstemän Upphandlingsenheten, Respondent 4 tjänsteman Miljöförvaltningen) påpekar att för att ställa hårda miljökrav på transporten i upphandlingar krävs en separation av transporten från varan eftersom det då går att påverka transportörerna i större utsträckning. Respondent 5 (kommunalråd) menar att det blir upp till tjänstemännen att göra prioriteringen mellan ekonomi och miljö vilket är en brist i upphandlingsprocessen. Vidare menar respondenten att politiken bör vara med i processen och på så vis tillåta tjänstemännen att prova olika åtgärder för minskad miljöpåverkan.

Så det blir ju lite man hamnar i någon osäkerhet där som man inte vill riskera som tjänsteman / . . . / men då får ju kanske politiken vara med lite och våga. / - - - / när det händer ja men det är politiken som ska göra prioriteringen (Respondent 5 Kommunalråd).

Packalén (2009) menar att en förändring av beteende och förhållningssätt hos de anställda förutsätter att ledningen kommunicerar vidare till de anställda hur de vill arbeta med hållbarhet men även låter dessa vara delaktiga i förändringen.

Flera av respondenterna påpekar svårigheten med att få en exakt uppfattning om hur många beställare det finns på de olika förvaltningarna i staden. Enligt respondent 1 (tjänsteman Upphandlingsenheten) kan det vara mellan 3 000 och 5 000, allt från en vaktmästare som beställer ljuskällor till en lärare som köper in skolmaterial eller en sekreterare på rådhuset som beställer kontorspapper. Då vi frågade de beställare vi träffat huruvida de kunde ange hur många på just deras enhet som hade behörighet att beställa kunde dessa uppge ett ungefärligt antal. Respondent 3 (tjänsteman Miljöförvaltningen) uttrycker att osäkerheten kring antalet beställare medför svårigheter att kommunicera ut ett förändrat förhållningssätt och därigenom uppnå en ökad medvetenhet kring konsekvenserna av deras handlingar (jfr Packalén 2009).

X vill ju ha ett antal beställare som han kan rikta information till och då kan man också successivt ställa högre krav och man kan utbilda dom och man kan vis på det här. Då kan vi börja prata om det här, tänk nu på transporterna när ni köper en vara. Idag, idag är det som att ha en megafon och skrika rakt ut (Respondent 3, tjänsteman Miljöförvaltningen).

Risser (2010) pekar på sambandet mellan individens handlande och förståelsen för vilka konsekvenser det får för hållbarhet. Då kommunen inte vet hur många eller vilka beställarna är, kan de omöjligt kommunicera ut hur de vill att de ska arbeta, med hänsyn till ett hållbart samhälle. Därmed kan de inte förvänta sig att de anställda förstår konsekvenserna av deras handlande för hållbarhet.

För att minska antalet småbeställningar har Upphandlingsenheten i vissa avtal skrivit in att då en beställning inte når upp till ett visst belopp tillkommer en fraktavgift (Respondent 1 & 2, tjänstemän Upphandlingsenheten; Respondent 6, tjänsteman/beställare). Respondent 6 & 7 (beställare Vård- och omsorgsförvaltningen) uppgav att de försökte samla sina beställningar för att undvika fraktavgiften. De menade även att de vid beställningen kunde välja att vänta med leveransen till nästa planerade leveransdatum och på så vis komma undan en leveransavgift. Respondent 9 (beställare, Skol- och fritidsförvaltningen) uppgav att han vid små beställningar ofta själv körde och hämtade godset och på så vis undgick fraktavgiften. Respondent 8 & 9 (beställare, Skol- och fritidsförvaltningen) menade att de försöker göra ett fåtal stora beställningar per år, så som till terminsstarter, men påpekade även att det förekom tillfällen då beställningar var tvungna att läggas omgående. Beställningarna resulterar i ett varierande antal leveranser i veckan till de olika enheterna. Respondenterna uppfattar det som att det rör sig mellan 5 – 10 leveranser i veckan. Respondent 6 & 7 (beställare Vård- och omsorgsförvaltningen) uppgav att de får leveranser till sig var tredje vecka samt att de lägger sina beställningar ungefär lika ofta. När vi frågade beställarna mer uttalat huruvida de arbetar

aktivt för att minska antalet godstransporter till och från sin enhet uppgav respondent 9 (beställare, Skol- och fritidsförvaltningen) att denne arbetar för att minska transporterna för att på så vis öka säkerheten på sin enhet då leveranserna sker på skolgården. Då ett minskat antal leveranser bidrar till en förbättrad miljö för barnen att vistas i. Detta kan ses som att respondenten tar både den ekologiska och sociala hållbarhetsdimensionen i beaktande (Holmberg 2008; Risser 2010). Även respondent 8 (beställare, Skol- och fritidsförvaltningen) säger sig arbeta för att minska antalet godstransporter men anger inget specifikt skäl till varför.

Vi kontaktade en beställare på en av skolorna i Helsingborg som även visade sig vara biträdande rektor, personen visade sig dock inte vara lämplig för en längre intervju då denne lägger beställningar väldigt sällan. På frågan om vilken mängd godstransporter som anländer till enheten svarade den biträdande rektorn följande;

Jag beställer inte några transporter jag beställer saker (Biträdande rektor, Skol- och fritidsförvaltningen).

Vidare menar denne att godset beställs fritt levererat vilket innebär att transporten är gratis och därför tänker ingen på att den uppkommer.

Risser (2010) menar att individer måste få ökad förståelse för sambandet mellan hållbarhet och det egna handlandet. Han menar även för att få människor att handla hållbart krävs det incitament då individer inte utför något som inte gynnar de själva. Respondenterna verkar arbeta för att beställa sådana kvantiteter att de slipper undan extra avgifter men ingen av dem nämner att de gör det för att minska sin enhets miljöpåverkan. Incitamentet här verkar vara minskade kostnader, snarare än en minskad miljöpåverkan genom färre godstransporter. Respondent 9 (beställare Skol- och fritidsförvaltningen) uppger att ett arbete med att minska energiförbrukningen har påbörjats, vilket innebär att de får en viss ersättning för varje kilowattimme de sparar in. Dessa ekonomiska resurser kan sedan skolan disponera på det sätt de själva anser bäst. Än en gång är incitamentet direkt knutet till ekonomi samtidigt som det ger en positiv inverkan på miljön. Enligt Elkington (1999), Risser (2010) och Holmberg (2008) finns det tre olika dimensioner av hållbarhet, social, ekologisk och ekonomisk. Utifrån beställarnas synvinkel verkar den ekonomiska hållbarheten vara högre prioriterad än den ekologiska och sociala, dock kräver ett hållbart samhälle att alla dimensionerna är tillgodosedda enligt Elkingtons (1999) teori *Tripple Bottom Line*.

4.2 Strategisk osäkerhet

Strategisk osäkerhet innebär att det inte finns en tydligt ansvarig för de problem som uppkommer i samhället samt att olika aktörer har olika ramar för hur de tolkar verkligheten (Montin 2007).

Idag finns ingen ansvarig för att minska Helsingborgs stads godstransporter och det i kombination med att det finns många beställare gör det svårt att nå fram med information kring hur de kan arbeta för att minska antalet leveranser till de olika enheterna (Respondent 3, tjänsteman Miljöförvaltningen). Ett av Helsingborgs stads miljömål är att det skulle finnas en centraliserad upphandlingsenhet i staden 2011 (Helsingborgs Stad 2010). På Upphandlingsenheten pågår ett arbete med att centralisera stadens upphandlingar och därmed minska antalet beställare. Centraliseringen skall leda till att bättre miljökrav ställs i offentliga upphandlingar (Respondent 2, tjänsteman Upphandlingsenheten). Respondent 2 & 3 (tjänsteman Upphandlingsenheten; tjänsteman Miljöförvaltningen) menar att processen för att centralisera stadens upphandlingar måste få ta tid för att bli så effektiv som möjligt. Respondent 3 (tjänsteman Miljöförvaltningen) menar vidare att det kan dröja innan en minskning av antalet godstransporter till stadens förvaltningar blir synlig. Genom att reducera antalet beställare och därmed få en ökad kunskap kring vem beställaren är i organisationen, kan information och utbildningar riktas specifikt till dessa (Respondent 3, tjänsteman Miljöförvaltningen).

/ . . . / Om man tar toapapper, för idag vet vi ju inte vilka som beställer toapapper / . . . / men sen när vi vet det då kan man ju också jobba med utbildning av de och så säger man sen att i nästa upphandling, vi säger att det är X som gör den, ja så kanske X har en grupp beställare av just toapapper och olika saker. Ja men hur gör vi nu? Kan vi ha leverans tisdag, torsdag? Tisdag, torsdag i norra delen och onsdag fredag i södra? / . . . / men idag kan vi inte det för vi vet inte vilka som beställer och vet inte hur man når ut med den informationen (Respondent 3, tjänsteman Miljöförvaltningen).

Vidare skulle detta leda till att beställare får en utpekad roll och ett större ansvar. En av beställarna (respondent 9, Skol- och fritidsförvaltningen) berättar att denna får gå på miljöutbildningar vilket leder till att denne får ett ökat ansvar, något som respondenten anser vara stimulerande.

Sundig (2006) menar att den som får ta konsekvenserna av en handling är den som är ansvarig och att ansvar kan undvikas genom att undgå konsekvenserna. Vi förstår det som att det ute i verksamheten är relativt tydligt vem som är beställare, men Upphandlingsenheten anser att antalet beställare är för stort. Att ge någon ansvaret över beställningarna skulle göra denna person ansvarig för de konsekvenser som kan uppstå, vilket kan leda till en ökad

ansvarskänsla. Dock skriver Sundig (2006) om risken i att utse endast en person som ansvarig då det kan ge signaler till övrig personal att de inte har något ansvar. Den pågående centraliseringen och minskningen av antalet beställare kan ses som ett sätt att dela ut ansvar till de olika beställarna och enheterna. Delat ansvar är enligt Edlund (1978) att ansvaret för ett visst område är uppdelat mellan olika individer, avdelningar eller organisationer och därmed är inte en person ensamt ansvarig för konsekvenserna. Det finns i dagsläget inte någon specifik person som är ansvarig för godstransporterna och dess miljöpåverkan i staden. Genom att utbilda beställarna och därmed öka kunskapen kring konsekvenserna av deras beställningar kan ett delat ansvarstagande uppstå.

Då vi ställde frågan hur de arbetar för att minska antalet godstransporter på tjänstemannanivå visade sig arbetet med detta vara kopplat till stadens miljömål. Målet anger att staden ska arbeta för att underlätta för godstransporter på järnväg och till sjöss samt att staden aktivt ska arbeta för att anordna samlastningsmöjligheter för näringslivet (Helsingborgs stad 2010). Respondent 3 (tjänsteman Miljöförvaltningen) anger att just kommunens generering av godstransporter inte är en prioriterad fråga idag, men menar vidare att då Upphandlingsenheten har centraliserats och deras arbete har systematiseras kommer de att kunna påverka godstransporterna i större utsträckning. Ett skäl för kommuner att ta ansvar för det hållbara arbetet är enligt Forsberg (2002 i Montin 2007) att ledarna i kommunen anser det vara viktigt att arbeta mot en minskad miljöpåverkan och därmed uppmuntra offentlig sektor till ett samarbete. Miljömålet innefattar inte stadens kommunala godstransporter och eftersom ingen enhet har blivit tilldelad ansvaret att arbeta med att minska dessa kommer inte heller något samarbete ske för en minskad miljöpåverkan.

Det råder stora skillnader mellan respondenterna när det kommer till kunskap kring stadens miljöpolicy, vilken är återgiven i stadens miljöprogram (Helsingborgs stad 2010). En av punkterna i miljöpolicyen är att; ”alla stadens anställda ska förstå miljökonsekvenserna av sitt handlande och ska ta ansvar för den miljöpåverkan som uppstår i det egna arbetet” (Helsingborgs stad 2010). Med hänsyn till detta frågade vi våra respondenter hur väl de kände till stadens och sin förvaltnings miljöpolicy. Respondent 5 (kommunalsråd) uppgav att denne nyligen läst igenom stadens miljöpolicy samt miljöprogram och menar därför att denne har en övergripande förståelse för den. De respondenter som arbetade på Miljöförvaltningen (Respondent 3 & 4, tjänstemän) menade att de hade god kännedom kring vad miljöpolicyen stod för. Respondent 2 (tjänsteman Upphandlingsenheten) uttrycker en osäkerhet kring vilka mål som finns i miljöpolicyen, däremot vet denne vilka mål avdelningen arbetar mot samt vilka

åtgärder i miljöprogrammet som har tilldelats enheten. När vi däremot ställde frågan till beställarna (Respondent 6 & 7, beställare Vård- och omsorgsförvaltningen, Respondent 8 & 9 beställare Skol- och fritidsförvaltningen) uppger de att de inte är insatta i miljöpolicy för staden eller vilka mål och åtgärder som är uppsatta för deras enhet. Följande citat är hämtat ur intervjun med Respondent 8;

Ja, måste nog erkänna att jag är rätt dåligt uppdaterad där / . . . / kommunen har säkert några floskler skrivna någonstans (Respondent 8, beställare Skol- och fritidsförvaltningen).

För att ytterligare miljöanpassa stadens upphandlingar har en ny tillämpningsanvisning till den befintliga upphandlingspolicy tagits fram som tydligare ska koppla stadens miljömål mot upphandlingarna och framhäva förvaltningarnas ansvar (Respondent 2, tjänsteman Upphandlingsenheten). Dessa anvisningar är nya och ännu inte i bruk, de förväntas bli antagna av kommunfullmäktige i maj 2012 (Respondent 3 tjänsteman Miljöförvaltningen).

Packalén (2009) menar att människors beteendemönster kommer ur den kultur och miljö de lever i. Han menar vidare att förändringar kräver att diskussionen tas ner till de anställda och inte bara pågår på ledningsnivå. Kunskapen kring miljöpolicy i staden kan på detta vis ses vara beroende på vilken nivå i organisationen individen befinner sig på. De styrande har en övergripande kunskap, tjänstemännen som är berörda av policy har god kunskap alternativt kunskap kring just den del av policy som berör dem. Däremot verkar det som att miljöpolicy inte har nått ut på samma sätt till beställarna som arbetar ute på de olika enheterna i Skol- och fritidsförvaltningen samt Vård- och omsorgsförvaltningen. Sett ur Packaléns (2009) synvinkel kan det ses som att beställarna agerar utifrån den kultur de verkar inom. Beställarna anser att de inte har blivit informerade om vilka miljömål som ska uppnås, vilket kan påverka möjligheten att arbeta hållbart. Sunding (2006) menar att varje individ har ett existentiellt ansvar att ta ställning till sitt eget agerande. Han menar vidare att genom att undgå de negativa konsekvenserna lämnas ansvaret för dessa över till någon annan. Denna ansvarsförskjutning uppstår genom att individen håller sig omedveten kring konsekvenserna av sitt handlande. Beställarna (Respondent 6 & 7 beställare Vård- och omsorgsförvaltningen, respondent 8 & 9 beställare Skol- och fritidsförvaltningen) anser att det är de styrande i staden som är ansvariga för de konsekvenser som uppstår då de avropar de avtal som är uppsatta av tjänstemännen. Detta eftersom det finns en tilltro till att avtalen är reglerade enligt stadens miljömål.

För tillfället finns det inget uttalat samarbete mellan stadens olika förvaltningar för att minska antalet godstransporter. Men flera av respondenterna på tjänstemannanivå (Respondent 1 & 2 tjänstemän Upphandlingsenheten, Respondent 4 tjänsteman Miljöförvaltningen) nämner att de under en tid har diskuterat möjligheten till samarbete, främst ur ett samlastningsperspektiv, men det är ännu inte påbörjat.

Det har gjorts tidigare, det finns exempelvis startat i Kristianstad... / - - - / Så att det är utpekat att det ska göras en utredning om förutsättningarna för det inom staden, men mer än så är inte gjort i dagsläget (Respondent 2, tjänsteman Upphandlingsenheten).

En av tjänstemännen på Miljöförvaltningen menar vidare att en samordning av transporter finns med som en punkt i miljöprogrammet och att Näringsliv- och destinationsutveckling (NoD) har fått i uppdrag att utreda frågan.

Ja... Alltså vi har lyft upp det här i väldigt många år, men vi anser att det inte är miljönämndens ansvar. Vi vill heller inte ta i bollen då, utan det är bättre att NoD sköter det. Man ska heller inte frånta de som är mest skickade att lösa en fråga, deras ansvar. För det är inte miljönämnden som skall lösa alla miljöfrågor utan det är varje nämnd och varje styrelse som ska lösa sina miljöfrågor på bästa sätt (Respondent 4, tjänsteman Miljöförvaltningen).

Vid intervjun med respondent 6 (beställare Vård- och omsorgsförvaltningen) framkommer det att ett visst samarbete förekommer mellan olika enheter. Samarbetet berör inte specifikt beställningar av gods utan snarare beställningar av en tjänst som i sin tur genererar en transport. Respondent 8 (beställare Skol- och fritidsförvaltningen) hävdade att ett samarbete troligtvis hade bidragit till mer jobb och problem och respondent 9 (beställare Skol- och fritidsförvaltningen) menade att det handlade om tid men var i övrigt positiv till ett eventuellt samarbete. Dock ansåg respondenten (Respondent 9, beställare Skol- och fritidsförvaltningen) att det inte hade fungerat med det befintliga beställningssystemet och att det är förvaltningens ansvar att ta fram ett tekniskt hjälpmedel för detta.

Montin (2007) presenterar tre generationer av politikområden, där den tredje generationen bidrar till en ökad globalisering som i sin tur skall leda till ett ökat samarbete mellan aktörer, privata och offentliga. Samarbetet skall sträva efter att tillsammans med resurser skapa en större nytta istället för att se till sitt eget bästa. Respondent 2 & 3 (tjänsteman Upphandlingsenheten, tjänsteman Miljöförvaltningen) påpekar att det finns ett samarbete mellan Miljöförvaltningen och Upphandlingsenheten, där Miljöförvaltningens roll är att vara ett rådgörande organ kring miljöfrågor i upphandlingar. Respondent 2 (tjänsteman Upphandlingsenheten) har blivit tilldelad ansvaret att vara kontaktperson gentemot Miljöförvaltningen i centraliseringsprocessen av Upphandlingsenheten. Detta påvisar att det

finns en vilja att samarbeta för en bättre miljö och genom att de utnyttjar varandras kunskap kan de se till att upphandlingarna blir mer miljömässigt hållbara.

I vår intervju med respondent 3 (tjänsteman Miljöförvaltningen) uppkom en diskussion om prioriteringar kring kärnverksamheten för de olika förvaltningarna och huruvida detta avgör vad som prioriteras.

Jag tänker, jag tänker ibland att vi som jobbar på Miljöförvaltningen. Jag brukar ta det som exempel, tänk om kulturförvaltningen skulle komma hit och säga ”ja nu ska ni vara med och ta med det kulturpolitiska programmet och vi vill veta vad ni tänker göra för aktiviteter för att höja det kulturella deltagandet här på förvaltningen” / . . . / Ja men ursäkta men det är inte vår kärnverksamhet / . . . / vi tänker inte delta i det för vi har inte tid med det nu för vi ska rädda världen (skratt). Och så säger kulturförvaltningen då jo men ni räddar världen, ni kan inte rädda världen om ni inte är socialt hållbara och för att bli socialt hållbara så måste ni ha kulturella aktiviteter. Jamen jaha alltså och så det är ju det vi möter när vi ska ut. Vi måste tänka på det att faktiskt målgruppsanpassa oss.(Respondent 3 tjänsteman Miljöförvaltningen)

Enligt Montin (2007) kan ett av skälen till att inte ta ansvar för hållbarhet i kommuner vara att de redan har en hårt ansträngd ekonomi och därmed inte prioriterar att investera i åtgärder för minskad klimatpåverkan. Diskussionen med respondenten ovan kan jämföras med det som Montin (2007) beskriver kring skäl att inte ta ansvar. Vi tolkar det som att verksamheter prioriterar sin kärnverksamhet framför en minskad klimatpåverkan, då deras kärnkompetens inte innefattar detta samt att deras strategiska utgångspunkt skiljer sig åt. Enligt respondent 3 (tjänsteman Miljöförvaltningen) ska Helsingborgs stad ligga i framkant vad gäller miljö- och klimatfrågor men samtidigt ska de vara en logistiknod, vidare menar respondenten att dessa två kan vara svåra att förena.

4.3 Institutionell osäkerhet

Institutionell osäkerhet innebär att beslut kring åtgärder för samhällsproblem fattas på olika nivåer och i olika sammanhang (Montin 2007).

Det har tidigare funnits en avdelning för hållbar utveckling i Helsingborgs stad men denna är nu under avveckling (sekreterare Miljönämnden Helsingborgs stad) och frågorna kommer istället drivas av respektive förvaltning för att försäkra sig om att arbetet når ut i organisationen (Respondent 5, kommunalråd). Redan vid vår första kontakt med anställda inom kommunen blev det tydligt att det var svårt att komma i kontakt med någon som arbetar med hållbarhet och då i synnerhet någon som arbetar för att minska antalet godstransporter till stadens förvaltningar. Vi tror detta beror på att ingen har ett uttalat ansvar för detta.

Denna svårighet kan jämföras med vad Rothstein (2010) kallar för ”*demokratins svarta hål*”. Eftersom beslut för hållbarhet fattas på en övergripande politisk nivå för att sedan appliceras i organisationen kan osäkerheter kring var ansvaret för hållbart arbete finns någonstans lätt uppstå. Att de vi kontaktade rekommenderade oss att prata med någon annan kan bero på att det inte uttalat ingår i deras arbetsuppgifter men det påvisar en osäkerhet i att veta vem som är ansvarig för stadens hållbarhetsarbete.

Då vi frågade respondenterna vem de ansåg vara ansvarig för hållbar utveckling svarade tjänstemännen att det är politikernas ansvar.

Ja hållbarhet som jag ser det är ju en politisk vision, det vi som tjänstemän gör är att vi, vårt uppdrag är att försöka genomföra visionen inom de ekonomiska ramar som finns. Men att utforma den och sätta ihop miljöprogram och liknande det är ju politikernas ansvar (Respondent 2, tjänsteman Upphandlingsenheten).

Enligt Respondenterna (Respondent 2 tjänsteman Upphandlingsenheten, Respondent 3 tjänsteman Miljöförvaltningen) har tjänstemännen en viktig roll i arbetet mot en hållbar utveckling och att ta beslut i sin vardag som driver detta arbete framåt.

/ . . . / ytterst är det ju politikerna som har ansvar för att målen och de har ju tagit, vi ska ju ligga i framkant i miljö och klimatfrågor är ju / . . . / ett centralt mål och politikerna jobbar också fram en vision för ett hållbart Helsingborg 2035 så att det är ju ett centralt ansvar. Det är politikerna som antar visionen och sen så är det ju upptill organisationen att bära ut den. Man kan säga att de säger vad vi ska göra, vi ska gå hit. Sen så vi som jobbar då som tjänstemän jobbar med hur når vi dit? Så ytterst är det ju politikerna som har ansvaret för att vi har en hållbar utveckling i Helsingborg men sen måste ju vi tjänstemän vara med och jobba fram den. Hur ska det gå till då. Och då får vi ju alla ett ansvar (Respondent 3, tjänsteman Miljöförvaltningen).

Enligt Montin (2007) har kommuner en viktig roll att verka stödjande och reglerande i en mål- och medel styrning. Tjänstemännens svar kan ses som att de vill att politikerna fastställer hur de ska arbeta hållbart och vilka mål som ska uppnås. Genom att arbeta för att stadens visioner och mål genomförs när dessa ut i hela organisationen. Respondent 5 (Kommunalråd) menar att viljan och kunskapen hos tjänstemännen kan komma att bli avgörande för arbetet med hållbarhet. Han menar vidare att det kan finnas en osäkerhet hos tjänstemännen i att testa gränser som skulle kunna påverka hållbarheten positivt men som däremot kan få rättsliga konsekvenser då de ställer otillåtna krav i sina upphandlingar. Det skulle även kunna medföra tidskrävande arbete med att göra om upphandlingen och därigenom ökade kostnader (Respondent 1 och 2, tjänstemän, Upphandlingsenheten).

Risser (2010) hävdar att människor inte agerar hållbart om de inte kan se sin egen fördel i besluten. Vi tolkar kommunalrådets (respondent 5) påstående som att tjänstemännen väljer att

inte testa gränserna vid upphandlingar eftersom de ser riskerna framför fördelarna. Dessa upphandlingar kan också resultera i krav som är svåra och tidskrävande att följa upp, även om upphandlingen lyckas blir det ett extra arbetsmoment för upphandlaren då denne ska göra extra kontroller. Carlén (2004 i Montin 2007) menar att kostnaderna för att nå klimatpolitiska mål är stora men inte alltid effektiva och menar vidare att detta kan vara ett skäl för kommunala verksamheter att inte ta ansvar för hållbart arbete. Det går även att jämföra med det skäl som Montin (2007) anger vara att det bidrar som ett arbete med att minska klimatpåverkan är så litet att det inte anses lönt att göra.

Respondent 6, 7 & 9 (Beställare Vård- och omsorgsförvaltningen, beställare skol och fritidsförvaltningen) uppgav att det var den berörda förvaltningen och enheten som var ansvariga för hållbart arbete. Respondent 5 (kommunalsråd) uppgav att politikerna är ansvariga men även medborgarna har ett ansvar för hållbarhet, eftersom att alla är en del av samhällssystemet och bör därigenom verka för ett hållbart samhälle. Även respondent 8 (beställare Skol- och fritidsförvaltningen) menar att vi alla har ett ansvar för hållbarhet men möjlighet måste ges till att kunna ta hållbara beslut. Då vi istället frågade respondenten om någon var ansvarig för hållbarhet på dennes enhet fick vi följande svar;

Nej, jag tror det har funnits tidigare på den här skolan. / - - - / men det där är ju ofta att det är någon eldsjäl som håller i det och driver på det för att det ska funka. (Respondent 8, beställare Skol- och fritidsförvaltningen)

Enligt Sundig (2006) kan individer antingen välja att arbeta proaktivt och därigenom arbeta för att konsekvenser inte ska uppstå eller välja att blunda för konsekvenserna genom att ansvaret skjuts över på någon annan. Då flera individer inom samma organisation använder sig av denna typ av ansvarsförskjutning får det till följd att ingen vill ta varken ansvar eller konsekvenserna av de handlingar som de själva utfört. Ansvaret för konsekvenserna skjuts på detta vis längre och längre ifrån uppkomsten. Det gemensamma för respondenternas svar på vem som är ansvarig för hållbarhet är att de alla menar att någon annan har ansvaret. Enligt Sundigs (2006) teori kan detta betyda att ingen tar konsekvenserna för sina handlingar vilket minskar chanserna för att hållbarhetsarbetet drivs framåt.

De som arbetar som tjänstemän ute i kommunens olika förvaltningar, i synnerhet de som har ett arbete som innefattar miljö, uppger att de uppmuntras att ta hållbara beslut (Respondent 2 tjänsteman Upphandlingsenheten, Respondent 4 tjänsteman Miljöförvaltningen, Respondent 5 kommunalsråd). Även respondent 9 (beställare Skol- och fritidsförvaltningen) upplever en uppmuntran till att ta hållbara beslut och att dialogen gentemot kommunens fastighetsbolag är

starkt positiv då det kommer till miljöfrågor. Respondent 6, 7 & 8 (beställare Vård- och omsorgsförvaltningen, beställare Skol- och fritidsförvaltningen) menar däremot att de inte uppmuntras att ta hållbara beslut. Följande citat är hämtat från intervjun med respondent 4 (tjänsteman Miljöförvaltningen);

Man inte kan få alla att arbeta aktivt med hållbarhet, det måste på något vis redan finnas i systemet. Man kan inte begära det från alla, till exempel en lokalvårdare.

O'Connor, Bord & Fischer (1999 i Montin 2007) menar att medborgare kan påverkas av olika organisationer till att göra aktiva val som ger en minskad miljöpåverkan. Även Bauman (2002) menar att individens moraliska uppfattning kan komma att påverka dess beslut. Ett individuellt ansvarstagande innebär enligt Edlund (1978) att ansvaret är kopplat till miniminivåer som individen ska uppfylla i sitt arbete för att tillgodose det ansvar han eller hon blivit tilldelad. Vår tolkning är att då individer inte får ett uttalat ansvar för hållbart arbete styr det enskilda intresset och engagemanget huruvida det bedrivs ett hållbart arbete eller inte. Respondenter tar ansvar för de områden som ingår i deras profession, däremot verkar hållbarhet i de flesta fall ligga utanför detta. Vi förstår det som att beställarna menar att en förutsättning för att de ska arbeta med hållbarhet är att förvaltningen ger direktiv och förslag kring hur de ska, samt om de ska göra detta.

Då det rådde delade meningar kring vem som är ansvarig för stadens hållbarhetsarbete valde vi att fråga huruvida det fanns svårigheter i att föra ut stadens visioner i organisationen.

Ja. Det gör det. Nu har vi bland annat det här miljöprogrammet som inte är särskilt styrt utan är mer på en strategisk nivå. Det är på kommunfullmäktige som man har tagit fram programmet, och det är inte meningen att kommunfullmäktige ska sitta och peta i detaljer, utan det ska föras ner till respektive styrelse eller nämnd / - - - /Så det är upp till politikerna att säga till om det inte duger och tvinga de ansvariga att komma fram med konkreta åtgärder som gäller just den här punkten (Respondent 4, tjänsteman Miljöförvaltningen).

Beroende på vilken position och befattning medarbetarna har i organisationen skiljer sig kunskapen kring vad som kan göras för att påverka hållbarhetsarbetet positivt. Men positionen avgör även i vilken omfattning de kan påverka. En del av medarbetarna kan vara med och påverka genom att de arbetar med att sätta ramarna samt ta fram mål och miljöprogram för staden medan andra kan påverka hållbarhetsarbetet i sitt dagliga arbete.

Respondenter från Miljöförvaltningen (Respondent 3 & 4) menar att de inte kan ta några beslut utanför deras förvaltning, däremot är det de som har ansvar för att arbeta fram stadens miljöprogram på uppdrag av kommunfullmäktige. Vår uppfattning är att Miljöförvaltningens ansvar är att kontrollera hur det hållbara arbetet fortskrider men även se över potentiella

områden för åtgärder. Miljöförvaltningen har till uppgift att fungera som ett rådgivande organ och visa på vad som är viktigast, gällande miljöarbete, att arbeta med inom respektive verksamhet. Då de mål som finns uppsatta i miljöprogrammet är framtagna i samarbete med den ansvariga förvaltningen bör de vara medvetna om vilket ansvar de har (Respondent 3 tjänsteman Miljöförvaltningen).

Sannerstedt (i Rothstein 2001) menar att de personer som arbetar i förvaltningarna har större kunskap inom just sitt specifika område än de politiker som tar besluten. Han menar därför att det kan ge goda resultat att lämna över större beslutsrätt till förvaltningarna. Enligt Montin (2007) är ett av skälen till att kommunala verksamheter tar ansvar för hållbarhet att det finns en ökad tilltro till miljöarbetet då en professionalisering av detta har lett till att effekter och orsaker kan förklaras. Genom att låta Miljöförvaltningen arbeta fram ett miljöprogram, ger kommunfullmäktige dem mandat att ta beslut om vilka mål som ska ges som förslag till prioriterade områden för åtgärder. Miljöförvaltningen är de som har stor kunskap inom miljön i staden och därför bör de leda arbetet samt ta beslut inom detta. Även Rothstein (2001) menar att politiker omöjligt kan ha tillräckligt med kunskap för att ta beslut i alla detaljfrågor och därför tas sådana beslut på förvaltningsnivå. Han menar vidare att kommunledningen endast genomför beslutsfattande möten ett fåtal gånger per år vilket kan leda till att många beslut får en övergripande karaktär. Vidare kan detta liknas vid att kommunfullmäktige tar beslut om att det ska sättas upp ett miljöprogram medan Miljöförvaltningen får i uppdrag att skapa det samt följa upp arbetet med detta.

Vidare menar Montin (2007) att ett annat skäl för kommunala verksamheter att ta ansvar för hållbart arbete är att de styrande har en vilja att arbeta hållbart. Då kommunledningen i Helsingborgs stad ger Miljöförvaltningen i uppdrag att arbeta fram ett miljöprogram, tolkar vi det som att det finns en vilja i att arbeta för en bättre miljö. Miljöprogrammet har tagits fram genom att de nationella klimatmålen har brutits ner till lokalnivå.

4.4 Värderings osäkerhet

Värderings osäkerhet grundar sig i svårigheter i att bedöma vilken risken är och om den är acceptabel eller inte. Enligt Montin (2007) finns ett antal skäl för kommuner som påverkar huruvida ett hållbart arbete bedrivs. Beroende på om de väljer att bedriva ett hållbart arbete eller ej uppstår konsekvenser av deras handlingar.

Vi frågade våra respondenter hur vi kan veta vilka konsekvenser ett hållbart arbete får samt hur vi kan veta vilka konsekvenser det får att inte arbeta hållbart. Respondent 3 (tjänsteman

Miljöförvaltningen) och Respondent 5 (Kommunalråd) menar att det är svårt att säga vilka konsekvenser det får att arbeta hållbart. De menar vidare att det vi ser idag är konsekvenser från tidigare generationers handlande. Därför måste vi nu försöka häva den utvecklingen för att inte upprepa de misstag som gjorts tidigare.

Man kan väl säga att vi har väl kanske inte arbetat hållbart i samhällshistorien hittills och då har man ju sett både det som sker med klimatfrågorna, när det sker sociala orättvisor, när det gäller biologisk mångfald och så vidare. / - - - / det är ju ett totalt av att inte arbeta hållbart. Så vi ser ju vart vi har kommit av det / - - - /. Man ser konsekvenserna av vad man har gjort när man tagit ohållbara beslut (Respondent 5, kommunalråd).

Nedanstående citat kommer från respondent 3 på frågan vilka konsekvenser det får av att inte arbeta hållbart.

Det är en känsla jag får att då går det ju åt skogen. Att för mig är det ju självklart att man måste jobba med det annars så försvinner ju grundförutsättningarna för, för det goda livet överhuvudtaget både för människor och för djur och natur./ - - / men visst sen är den ståndpunkten är väl inte given för alla (Respondent 3, tjänsteman Miljöförvaltningen).

Det kan vara nödvändigt att investera lite extra i klimatarbetet nu för att på längre sikt få ett hållbart samhälle. För att göra detta menar respondent 5 (kommunalråd) att det är viktigt att ta beslut som leder framåt och inte bakåt i arbetet med hållbar utveckling.

Alla beslut som man tar, i alla fall som jag känner ska gå framåt och inte bakåt. Det gäller ju att se varje del varje enskild del framför allt, går det framåt eller bakåt och om alla, de allra flesta går ju framåt men upptäcker man att något går bakåt så får man ju antingen värdera det beroende på vad det får för andra nyttor eller om man kan se det till en större helhet eller så får man helt enkelt säga nej till den det beslutet (Respondent 5, kommunalråd).

Respondent 9 (beställare Skol- och fritidsförvaltningen) påpekar att så länge vi inte börjar arbeta hållbart kan vi inte veta vilka konsekvenser det får. Flera respondenter (Respondent 2 tjänsteman Upphandlingsenheten, Respondent 4 tjänsteman Miljöförvaltningen, Respondent 9 beställare Skol- och fritidsförvaltningen) uppger att genom att ta fram olika nyckeltal kan hållbarhetsarbetet mätas och på så vis visualiseras effekterna samt konsekvenserna av arbetet. Respondent 2, 3 & 4 (tjänsteman Upphandlingsenheten, tjänstemän Miljöförvaltningen) framhåller svårigheten med att ta fram lämpliga nyckeltal rörande hållbarhet.

4.5 Sammanfattning av den empiriska analysen

I ovanstående kapitel har vi presenterat vårt empiriska material samt analyserat detta mot den teoretiska referensram vi tidigare redovisade kring hållbarhet och ansvar. Nedan sammanfattas kapitlet.

Respondenternas kunskap och uppfattning kring begreppet hållbarhet har visat sig vara varierande, där tjänstemännens och beställarnas syn skiljde sig åt. För tjänstemännen var

World Commission on Environment and Development (1987) definition av hållbarhet samt de tre pelarna i *Tripple Bottom Line* (Elkington 1999) vanligt förekommande som referenspunkter. Beställarna däremot hade svårare att förklara vad hållbarhet betydde för dem. Tjänstemännen är de som i vårt fall kan jämföras med Lipskys (1980) teori om *närbyråkrater* då dessa kan ta beslut rörande hållbarhet eftersom de dagligen arbetar med hållbarhetsfrågor och därmed besitter en större kunskap. Osäkerheten hos beställarna kring hur de ska agera hållbart kan enligt Lundqvists (1987 i Sannerstedt 2001) teori tolkas som att osäkerheten kan medföra att beställarna även om de vill, inte kan agera hållbart.

Packalén (2009) menar att en förändring av individers beteende och förhållningssätt förutsätter att ledningen kommunicerar hur de vill att de anställda ska arbeta med hållbarhet, men även att de ska vara delaktiga i processen. Ett av Helsingborgs stads miljömål är att; ”alla stadens anställda ska förstå miljökonsekvenserna av sitt handlande och ska ta ansvar för den miljöpåverkan som uppstår i det egna arbetet” (Helsingborgs stad 2010). Osäkerheten kring antalet beställare i stadens organisation medför svårigheter att kommunicera ut ett förändrat förhållningssätt och därmed få en ökad medvetenhet kring konsekvenserna av deras handlingar. Idag finns det enligt flera av respondenterna inget uttalat arbete för att minska antalet godstransporter i staden. Risser (2010) menar att individer tenderar att ta beslut som gynnar de själva. Han menar vidare att incitament som ska påverka det hållbara arbetet kan få motsatt effekt då det inte gynnar beslutsfattaren. Införandet av ett hållbart arbete måste därför ske på ett sådant sätt att det blir naturligt att välja de hållbara alternativen framför andra. Utifrån denna teori tolkar vi beställarnas avsikt att minska antalet beställningar som att de grundar sig i ekonomiska incitament snarare än minskad miljöpåverkan genom färre godstransporter.

Avtalen som beställarna avropar är reglerade enligt LoU. Proportionalitetsprincipen innebär att de krav som ställs på transporten måste stå i proportion till den vara eller tjänst som upphandlas. Enligt respondenterna (respondent 1 & 2 tjänsteman Upphandlingsenheten, Respondent 3, tjänsteman Miljöförvaltningen) är det svårt att dra några tydliga gränser för hur stor del transporten måste utgöra av varan för att miljökrav ska kunna ställas. Flera av respondenterna (Respondent 1 & 2, tjänstemän Upphandlingsenheten, Respondent 4 tjänsteman Miljöförvaltningen) påpekar dock att för att kunna ställa hårdare miljökrav på transporterna krävs en separation av transport och vara. En tjänsteman på Upphandlingsenheten (respondent 2) menar att de inte har någon kontroll eller möjlighet att påverka antalet transporter då Upphandlingsenheten enbart agerar på uppdrag av

förvaltningarna. Respondenten menar vidare att det är beställarna som driver flödet av transporter då de avropar avtalen.

Ett av Helsingborgs stads miljömål är att det ska finnas en centraliserad upphandlingsenhet som ska leda till ett minskat antal beställare och vidare till att det ställs bättre miljökrav i upphandlingarna (Respondent 2, tjänsteman Upphandlingsenheten). Genom att reducera antalet beställare och därmed få en ökad kunskap kring vem beställaren är i organisationen, kan information och utbildningar riktas specifikt till dessa (Respondent 3 tjänsteman Miljöförvaltningen). Den pågående centraliseringen och minskningen av antalet beställare kan ses som ett sätt att dela ut ansvar till de olika beställarna och enheterna. Det finns idag ingen som är specifikt ansvarig för stadens godstransporter och dess miljöpåverkan men genom att utbilda beställarna och därmed öka kunskapen kring de konsekvenser deras handlande får uppstår ett delat ansvarstagande (jfr Edlund 1978).

Uppfattningen om vem som är ansvarig för stadens hållbara arbete skiljer sig åt hos respondenterna. Beställarna ansåg att förvaltningen och enheten var ansvarig. Tjänstemännen menade att det var politikernas ansvar och kommunalrådet menade att det var politikernas ansvar, men att även medborgarna har ett ansvar. Det har tidigare funnits en avdelning för hållbar utveckling i staden, denna är under avveckling och tanken är att hållbarhetsarbetet ska fungera som ett paraply över organisationen. Därigenom har alla ansvar för det hållbara arbetet (Respondent 5, Kommunalråd). Enligt Connor, Bord & Fischer (1999 i Montin 2007) kan individer påverkas av miljöorganisationer till att ta hållbara beslut och Bauman (2002) menar att individens moraliska uppfattning kan komma att påverka dem. Då det inte finns några riktlinjer för hur det hållbara arbetet ska bedrivas kan det komma att bli det egna engagemanget och viljan hos individerna som styr detta. Respondent 3 (tjänsteman Miljöförvaltningen) menar att de olika förvaltningarna prioriterar sin kärnverksamhet framför arbetet för hållbarhet vilket kan jämföras med ett av Montins (2007) skäl för kommuner att inte ta ansvar för det hållbara arbetet.

Det är svårt att veta vilka konsekvenser vårt handlande idag får för framtiden, däremot kan vi idag se vilka konsekvenser det har fått då tidigare generationer inte arbetat hållbart (Respondent 3, tjänsteman Miljöförvaltningen; Respondent 5, Kommunalråd; Montin 2007). Det finns svårigheter i att mäta vilka konsekvenser ett hållbart handlande får eftersom resultatet är beroende av vilka nyckeltal som väljs (Respondent 2, Tjänsteman

Upphandlingsenheten; Respondent 3 & 4, Tjänstmän Miljöförvaltningen; Respondent 9, beställare Skol- och fritidsförvaltningen).

I den modell vi har valt att utforma vår empiriska analys efter är det svårt att särskilja de olika osäkerheterna från varandra. Detta då många av dem går i varandra och vi anser även att en osäkerhet kan leda till eller uppstå ur en annan. För att kunna dela in vårt empiriska material under de olika osäkerheterna har vi ibland varit tvungna att redovisa empirisk analys under enbart en rubrik trots att denna passar in under flera av osäkerheterna. Detta eftersom verkligheten inte alltid är utformad på så vis som litteraturen framställer den. Sammanfattningen ovan avslutar vår empiriska analys och leder oss vidare till diskussionen där vi besvarar våra frågeställningar samt syftet.

5. Diskussion och slutsatser

Vi kommer nedan att besvara våra frågeställningar med en påbyggnad av den empiriska analysen, där våra egna slutsatser och tolkningar kommer att få en tydligare plats.

5.1 Återkoppling till inledningen

Vi väljer nedan att diskutera våra två första frågeställningar, då vi anser att dessa frågor är starkt sammankopplade och därför bör de diskuteras gemensamt. Frågorna lyder;

- Hur ser anställda inom staden på ansvarsfördelningen kring hållbart arbete?
- Hur anser de anställda att det hållbara arbetet når ut till alla nivåer i stadens organisation?

Synen på vem som är ansvarig för hållbart arbete inom staden skiljer sig åt. Beställarna ansåg att förvaltningen och enheten var ansvarig medan tjänstemännen menade att det var politikernas ansvar. Kommunalrådet menade att politikerna är ansvariga, men hänvisar även till samhällssystemet och medborgarna, vilket betyder att alla har ett visst ansvar.

Miljöförvaltningen ansvarar för att kontrollera hur det hållbara arbetet fortskrider och för att tillsammans med förvaltningarna ta fram de miljömål som finns redovisade i stadens miljöprogram. Miljöförvaltningen har till uppgift att fungera som ett rådgivande organ och visa på vad som är viktigast att arbeta med inom respektive verksamhet. Däremot anser vi inte att det är Miljöförvaltningens arbete att utföra åtgärderna åt dem och därför blir det förvaltningens ansvar att bryta ner målen så att dessa tas hänsyn till i det dagliga arbetet ute på enheterna. Då målen är framtagna i samarbete med den berörda förvaltningen bör de vara medvetna om vilket ansvar de har.

Det framkommer tydligt i våra intervjuer att beställarna inte har någon insikt i miljömålen för deras verksamhet vilket tyder på en brist i kommunikationen mellan de styrande och de anställda. Det hållbara arbetet drivs av den egna viljan och engagemanget då individer inte verkar utföra ett arbete som de inte blivit tilldelade att göra.

Sundig (2006) menar att det finns en risk i att utse en person som ansvarig då det sänder signaler till övriga att de inte är det. Vidare menar han att en ansvarsförskjutning uppstår då individer aktivt väljer att blunda för de konsekvenser deras handlingar resulterar i men även genom att de arbetar proaktivt för att dessa inte ska uppstå. Visionen om att ansvaret ska vara som ett paraply över organisationen har vissa brister och det är oklart vem som ansvarar för

hållbarhetsarbetet i staden. Det som ska vara ett delat ansvarstagande leder i detta fall till att ingen tar ansvar. Vilket inte överensstämmer emot den teori som Edlund (1978) redovisar kring delat ansvarstagande. Det delade ansvarstagandet har istället övergått i ett individuellt ansvarstagande som innebär att de har ett ansvarsområde inom den profession de har men hållbarhet ligger i många fall utanför denna.

Enhetscheferna har en viktig roll i att påvisa för de anställda inom sin enhet eller avdelning att de ska väga in hållbarhet i sitt dagliga arbete och de beslut de tar. Det är nödvändigt att de som chefer inom kommunens organisation tar sitt ansvar och informerar sig om stadens miljömål för att veta vad deras förvaltning och enhet ska arbeta mot. För att få kännedom kring vad respektive enhet kan göra för att medverka till ett hållbart samhälle krävs det att cheferna har en dialog med de anställda. Det är de som har den största kunskapen om vad som sker i verksamheten, och därför bör de få komma med konkreta förslag på vad som kan göras för hållbarhet i deras dagliga arbete.

Det kan finnas olika skäl som kan skapa förståelse till varför de olika förvaltningarna väljer att inte arbeta hållbart. Begränsade ekonomiska medel kan bidra till att verksamheten prioriterar att lägga resurser på sin kärnverksamhet, vilket kan leda till att hållbarhetsarbetet kommer längre ner på prioriteringslistan. Det arbete som har påbörjats genom centraliseringen av Upphandlingsenheten kan vara en god början till att få anställda i organisationen att agera mer hållbart. Då beställare utbildas och informeras kan de också påverkas i större utsträckning. Beroende på vad Upphandlingsenheten väljer att fokusera på kan det komma att ge olika utslag på hållbarhetsarbetet och då i synnerhet på antalet godstransporter. Om de väljer att lägga fokus på miljöfrågor samt vad som kan göras för att föra hållbarhetsarbetet framåt, kan detta även fungera som en ögonöppnare för beställarna. Därmed genomsyras organisationen av ett enhetligt tankesätt på ett annat vis än den gör idag.

I processen med att ta fram den nya tillämpningsanvisningen har Upphandlingsenheten konsulterat Miljöförvaltningen för att få hjälp med hur de ska utforma denna med hänsyn till miljöpolicy. Det visade sig vid våra intervjuer att de båda enheterna har utsett kontaktpersoner för att underlätta för ett samarbete. Det påvisar att det finns en vilja att samarbeta för en bättre miljö och genom att de utnyttjar varandras kunskap kan de se till att upphandlingarna blir mer miljömässigt hållbara.

Vi har ovan diskuterat två av våra tre frågeställningar, vi kommer därför nedan att diskutera vår tredje fråga som lyder;

- Hur kan kunskapen kring konsekvenser hos de anställda avgöra huruvida ett hållbart arbete kommer att bedrivas i staden?

Beställarna verkar vara mer eller mindre planerade i sitt arbete med beställningar av gods. När frågan ställdes angående om de aktivt arbetar på sina enheter med att minska antalet transporter svarade alla beställarna att det inte var något de arbetade mot. I arbetet med att planera påfyllningar av förråd och lager på sin enhet, bidrar de indirekt till minskade transporter. Genom en ökad medvetenhet kring vilka konsekvenser ett minskat antal beställningar kan få för deras verksamhet och för stadens hållbarhet, tror vi att godstransporterna kan komma att minska ytterligare. Kunskap är ett ord som nämnts många gånger i denna studie och vår uppfattning är att den kognitiva osäkerheten kring konsekvenser hos beställarna, men även på andra nivåer, i många fall är avgörande för huruvida det hållbara arbetet förs ut i kommunens organisation. Då de anställda får upp ögonen för vilka konsekvenser deras arbete kan ha på antalet godstransporter kan ett ansvar läggas på dem att ta hänsyn till dessa, vilket leder till att de är med och bidrar till ett hållbart samhälle.

Det finns ett antal exempel på städer som har kommit runt svårigheterna med att ställa krav på transporter då de, enligt proportionalitetsprincipen, inte står för en tillräckligt stor del. Detta har de gjort genom att dela på upphandlingen av varan och transporten. Helsingborg ska vara en stad som ligger i framkant vad gäller miljö och logistik vilket borde innebära att en utredning kring hur detta skulle fungera för staden, redan hade gjorts. Vidare hade detta inneburit att Helsingborgs stad hade tagit sitt ansvar gällande det övergripande mål som regeringen satt upp rörande hållbara transporter (Cars et al 2009). De beslut som tas idag måste leda oss framåt i klimatarbetet och det är viktigt att vi i dessa tar hänsyn till framtiden och de generationer som kommer efter oss (Respondent 5 kommunalråd, World Commission on Environment and Development 1987). Genom att agera proaktivt i det hållbara arbetet och lägga resurser på miljöarbetet skapar vi ett hållbart samhälle på längre sikt. Detta kan medföra att ökade kostnader uppstår just nu men vi slipper åtgärda kostsamma konsekvenser som hade uppstått om vi istället hade arbetat reaktivt och inte tagit vårt ansvar.

Ovan har vi försökt besvara våra frågeställningar, vi kommer därför nu att diskutera vårt syfte. Syftet med denna uppsats var; *att undersöka hur ansvarsfördelning kan påverka möjligheten att ta hållbarhetsansvar i en kommunal organisation.*

Det hållbara arbete som idag utförs på olika enheter i staden drivs av individens engagemang, snarare än deras kunskap kring vilka miljömål som ska uppnås av förvaltningen och vidare den specifika enheten.

Vi menar att politikerna bär ansvaret för att det bedrivs ett hållbart arbete i staden, samt att sätta ramarna för detta (jfr Montin 2007). Vidare är det förvaltningarnas ansvar att förmedla till enhetscheferna vilka miljömål de ska uppnå. Därefter är det enhetschefernas ansvar att tillsammans med de anställda ta fram vad som kan göras för hållbarhetsarbetet på deras enhet. En delaktighet bland de anställda kan leda till en ökad ansvars känsla och förhoppningsvis en förhöjd motivation till att fortsätta driva hållbarhetsarbetet framåt. Det finns en vilja att hållbarhetsarbetet ska genomsyra stadens organisation och enligt ovanstående resonemang blir alla i organisationen ansvariga för det hållbara arbetet men en förutsättning är att de får upp ögonen för att det ska ske.

Osäkerheter bland medarbetarna kring;

- att de ska arbeta hållbart (strategisk osäkerhet)
- vem som ansvarar för det hållbara arbetet (institutionell osäkerhet)
- hur de ska arbeta hållbart (kognitiv osäkerhet), samt
- vilka konsekvenser det får att arbeta hållbart (värderingsosäkerhet),

påverkar huruvida hållbarhetsarbetet kommer att föras ut i organisationen.

5.2 Lyfta blicken och titta framåt

Kontinuerligt under vår studie har vi sökt efter akademiska texter som utgår från samma eller liknande teoretiskt samt empiriskt material, och som grundar sig i samma typ av syfte som vi har utgått från. Vi har funnit en begränsad mängd material som fokuserar på hur ansvar i offentliga verksamheter påverkar hur hållbarhetsarbetet förs ut i organisationen. Vi anser därför att vidare forskning inom området hade kunnat ge en bredare grund och därmed visat på i vilken grad vår studie är generaliserbar i jämförelse med andra kommuner och offentliga verksamheter. Även om vi i dagsläget inte kan avgöra i vilken grad vårt arbete är generaliserbart, anser vi att vår studie kan ses komplettera den befintliga forskningen inom området då den tillför nytt empiriskt material.

Under arbetets gång har vi stött på intressanta områden som berör ansvarsfördelningen av hållbart arbete gällande godstransporter i kommunala verksamheter. Vår studie har bland annat diskuterat hur individens kunskap gällande miljöfrågor och dess konsekvenser kan

påverka huruvida ett hållbart arbete utförs på förvaltningarna. Utöver detta har vi även fått en insyn i hur stadens upphandlingar formar det hållbarhetsarbete som utförs av beställare i stadens förvaltningar. Vi tror att dessa två områden, upphandlingar och kunskap, påverkar stadens hållbara arbete i hög grad. Även om vi har diskuterat båda begreppen i denna uppsats har vi valt att inte fördjupa oss inom dessa då de ligger utanför arbetets avgränsning och syfte. Vi anser därför att vidare forskning kring kunskapens och upphandlingens betydelse för den hållbara utvecklingen i kommunerna kan tillföra ny och intressant forskning.

Källförteckning

Tryckta källor

- Bauman, Zygmunt (2002). *Det individualiserade samhället*. Göteborg: Daidalos
- Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2., [rev.] uppl. Malmö: Liber
- Cars Göran, Malmsten Bo, Tornberg Patrik, (2009), *Bana väg för infrastruktur*, Institutionen för samhällsplanering och miljö, KTH, Stockholm
- Edlund, Claes (1978). *Influence and responsibility at the place of work: a general interpersonal perception model for organizational development and an empirical study*. Diss. Lund :
- Elkington, John (1999). *Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business*. [New ed.] Oxford: Capstone
- Helsingborgs stad. (2011) *Plan för hållbar utveckling i Helsingborg 2011*, Elanders Sverige AB, Helsingborg
- Helsingborgs Stad. (2010) *Miljöprogram för Helsingborgs stad 2011 – 2015* Elanders Sveriges AB, Helsingborg
- Holmberg Rolf, (2008) *Hållbarhetsbegreppet i kommunalplanering – speciellt trafikplanering*. Lund, Trafik och väg, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds Universitet, Tekniska högskolan i Lund, Institutionen för teknik och samhälle, 238
- Kvale, Steinar (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Lundquist, Lennart (1987). *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur
- Montin, Stig.(2007). Kommunerna och klimatpolitiken - ett exempel på tredje generationens politikområde. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 109.(5)
- Packalén, Sture (red.) (2009). *Ekokritik, Jean-Henri Fabre, Återvinningens estetik, Kerstin Ekman, Humanism och posthumanism, Elektriska får och mekaniska människor,*

Djurkaraktärer, Kultur och hållbar utveckling. Västerås: Akademin för utbildning, kultur och kommunikation, Mälardalens högskola Tillgänglig på Internet:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:mdh:diva-9569>

Patel, Runa & Davidson, Bo (2011). *Forskningsmetodikens grunder: att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. 4., [uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur

Prop. 2008/09:162. *En sammanhållen klimat- och energipolitik* Regeringens proposition, Stockholm

Rienecker, Lotte & Stray Jørgensen, Peter (2008). *Att skriva en bra uppsats*. 2., [rev. och uppdaterade] uppl. Malmö: Liber

Risser, Ralf (2010). *"Mjuka" faktorer som indikatorer för hållbara transporter i staden*. Lund: Trafik och väg, Institutionen för teknik och samhälle, LTH, Lunds universitet

Robson, Colin (2002). *Real world research: a resource for social scientists and practitioner-researchers*. 2. ed. Oxford: Blackwell

Rothstein, Bo (red.) (2001) *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem 3* uppl. Angered: SNS Förlag

Rothstein, Bo (red) (2010). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 4. uppl. Stockholm: SNS förlag

Ryen, Anne (2004). *Kvalitativ intervju: från vetenskapsteori till fältstudier*. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi

Sannerstedt Anders. (2001) Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken I

Rothstein, Bo (red.) (2001) *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem 3* uppl. Angered: SNS Förlag

Skr 2004/03:129. *En svensk strategi för hållbar utveckling* Regeringens skrivelse, Stockholm

Sunding, Lars (2006). *Gemensamt problemlösande och värdeskapande i byggprojekt*.

Licentiatavhandling Lund : Lunds universitet, 2006

Svensk ordbok: utgiven av Svenska Akademien. 1. uppl. (2009). Stockholm: Norstedt [distributör]

Trost, Jan (2005). *Kvalitativa intervjuer*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur

World Commission on Environment and Development (1987). Our common future.

[Nairobi]: [United Nations Environment Programme], <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

Internetkällor

Helsingborgs business region. (2012) *Positiv befolkningsutveckling inom Helsingborgs Business region* <http://helsingborgbusinessregion.com/sv/Nyheter/Helsingborg-ar-landets-attonde-storsta-kommun/> (2012-04-25)

Helsingborgs stad. (2012) *Nämnder* <http://www.helsingborg.se/Medborgare/Kommun-och-politik/Kommunens-organisation/namnder/> (läst 2012-04-26)

Helsingborgs stad. (2012) *Lagar och riktlinjer – nationella bestämmelser och EU-direktiv* <http://www.helsingborg.se/Foretagare/Offentlig-upphandling/lagar-och-riktlinjer/> (läst 2012-03-10)

Kammarkollegiet upphandlingsstödet. (2012). *Grunderna i offentlig upphandling* <http://upphandlingsstodet.se/om-offentlig-upphandling/grunderna-i-offentlig-upphandling> (läst 2012-05-16)

Trafikverket. (2012) *Transportsektorns utsläpp* <http://www.trafikverket.se/Privat/Miljo-och-halsa/Klimat/Transportsektorns-utslapp/> (läst 2012-04-10)

Muntliga Källor

Respondent 1, tjänsteman Upphandlingsenheten (2012-03-06)

Respondent 2, tjänsteman Upphandlingsenheten (2012-04-24)

Respondent 3, tjänsteman Miljöförvaltningen (2012-04-25)

Respondent 4, tjänsteman Miljöförvaltningen (2012-04-26)

Respondent 5, kommunalråd (2012-04-27)

Respondent 6, beställare, Vård- och omsorgsförvaltningen (2012-05-02)

Respondent 7, beställare, Vård- och omsorgsförvaltningen (2012-05-02)

Respondent 8, beställare, Skol- och fritidsförvaltningen (2012-05-08)

Respondent 9, beställare, Skol- och fritidsförvaltningen (2012-05-09)

Biträdande rektor Skol- och fritidsförvaltning

Sekreterare Miljönämnden Helsingborgs stad

Bilagor

Bilaga 1 - Interjufrågor Kommunalråd och tjänstemän

Kognitiva osäkerheter

- Vad betyder begreppet hållbarhet för dig?
- Kan du ta beslut som påverkar hållbarheten positivt men som kanske kan få andra konsekvenser? (så som ökad kostnad?) Känner du att har tillräckligt stora befogenheter för att göra detta? Känner ni att ni har ansvaret för att ta sådana beslut? (beslut för att minska miljöpåverkan)
- Hur väl känner du till LoU och upphandlingsprocessen?

Strategiska osäkerheter

- Hur väl känner du till kommunens miljöpolicy och de mål och åtgärder som är uppsatta för din enhet?
- Arbetar man för att minska antalet transporter på din enhet? Hur?
- Finns det något samarbete mellan förvaltningarna för att aktivt minska antalet transporter?
- Om inte, hur tror du att ett samarbete hade påverkat beställningarna och därmed transportererna?

Institutionella osäkerheter

- Upplever ni att det går att påverka vilka krav som kan ställas vid upphandlingar?
- Vem tycker du ansvarar för hållbar utveckling?
- Finns det en tydlig ansvarsfördelning kring hållbart arbete inom din enhet?
- Upplever du att du uppmuntras att ta hållbara beslut? Om ja; hur?

Värderings osäkerheter

- Hur vet man vilka konsekvenser ett hållbart arbete får? (Positiva, Negativa)
- Hur vet man vilka konsekvenser det får att inte arbeta hållbart?

Bilaga 2 – Intervjufrågor Beställare

- Har ni någon aning om hur många transporter ni får till er i veckan?
- Hur ofta beställer ni varor?
- Hur många beställare finns det på er enhet?
- Har ni några krav på att beställningen måste nå upp till en viss mängd innan den läggs till leverantören?

Kognitiva osäkerheter

- Vad betyder begreppet hållbarhet för dig?
- Kan du ta beslut som påverkar hållbarheten positivt men som kanske kan få andra konsekvenser? (så som ökad kostnad?) Känner du att har tillräckligt stora befogenheter för att göra detta? Känner ni att ni har ansvaret för att ta sådana beslut? (beslut för att minska miljöpåverkan)
- Hur väl känner du till LoU och upphandlingsprocessen?

Strategiska osäkerheter

- Hur väl känner du till kommunens miljöpolicy och de mål och åtgärder som är uppsatta för din enhet?
- Arbetar man för att minska antalet transporter på din enhet? Hur?
- Finns det något samarbete mellan förvaltningarna för att aktivt minska antalet transporter? (Mellan de olika enheterna)
- Om inte, hur tror du att ett samarbete hade påverkat beställningarna och därmed transportererna?
- Kommunikerar ni inom förvaltningen vid beställning av varor för att se om någon annan har ett behov av samma vara?

Institutionella osäkerheter

- Upplever ni att det går att påverka vilka krav som kan ställas vid upphandlingar? Till vem?
- Vem tycker du ansvarar för hållbar utveckling?
- Finns det en tydlig ansvarsfördelning kring hållbart arbete inom din enhet?
- Upplever du att du uppmuntras att ta hållbara beslut? Om ja; hur?

Värderings osäkerheter

- Hur vet man vilka konsekvenser ett hållbart arbete får? (Positiva, Negativa)
- Hur vet man vilka konsekvenser det får att inte arbeta hållbart?