

*Slutrapport Naturvårdsverket*

Offentlig upphandling och miljöpåverkan:

Beteendevetenskapligt beslutsperspektiv på upphandlingsprocessen

Ilkka Salo Lunds universitet

Ola Svenson, Stockholms universitet, Decision Research

2016-06-29

**Publikationer och andra kommunikationsinsatser**

Den slutliga rapporten sprids inom existerande nätverk.

**Finansiering**

Rapporten har finansierats av Naturvårdsverket.

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

## *Sammanfattning*

### **1. Introduktion**

1.1 Syften och frågeställningar

1.2 Upphandling

1.3 Miljökrav

1.3.1 Tilldelning av kontrakt

1.3.2 Särskilda kontraktsvillkor

1.4 Myndigheter med fokus på upphandling

1.4.1 Upphandlingsmyndigheten

1.4.2 Konkurrensverket

1.4 Upphandlare och anbudsgivare

### **2. Beteendevetenskapligt beslutsteoretiskt perspektiv**

2.1 Begrepp

2.1.1 Kriterier/attribut

2.1.2 Regler

2.2 Process

2.2.1 Preliminära och slutliga beslut

2.2.2 "Coherence" och mental omstrukturering av beslut mot en "god gestalt"

2.3 Individen som beslutsfattare: generella och individuella karakteristika

2.3.1 "In the big muddy"

2.3.2 Tid och beslutsfattande

2.3.3 Implicita antaganden om information som fattas

2.3.4 "Framing" och beslut

### **3. Socialpsykologiskt - organisatoriskt perspektiv**

3.1 Gruppen som beslutsfattare: Socialpsykologiska aspekter

3.1.1 Betydelsen av sociala kontrakt

3.1.2 Transaktion och interaktion mellan gruppmedlemmar

3.2 Ett teoretiskt ramverk för psykologiska och organisatoriska faktorer i upphandlingsprocessen

3.3 Kundattraktivitet och leverantörstillfredsställelse

3.4 Faktorer bakom ett hållbart upphandlingsbeteende

3.5 Upphandling och hållbar utveckling

#### **4. Upphandlingsprocessen i beteendevetenskapligt perspektiv.**

4.1 Osäkerhet och risk i upphandlingsprocessen

4.2 Makt över beslut och konsekvenser - beslutsmakt

4.3 Kompetens beställare - anbudsgivare

4.4 Interaktionen beställare och leverantör

4.4.1 Kostnader för upphandlande myndighet och anbudsgivare vid överprövning

4.4.2 Kostnader för upphandlande myndighet och anbudsgivare vid negativ avvikelse från kontrakt

#### **5. Upphandlingar med konsekvenser för miljön i en Svensk kommun**

#### **6. Upphandlingsprocessen som ett flöde av information och agerande**

6.1 Risker/hot mot en korrekt upphandlingsprocess med miljökonsekvenser

6.1.1 Allmänpsykologiska-individen

6.1.2 Organisation-socialpsykologiska

#### **7. Resultat**

7.1 Sammanfattning av teoretiska implikationer och empiri

7.1 Tillämpning

7.2 Forskning

#### ***Referenser***

#### ***Appendix***

## **Sammanfattning**

Det övergripande syftet med föreliggande rapport är att belysa offentlig upphandling och identifiera eventuella svagheter med avseende på miljökonsekvenser. En studie av svensk och internationell litteratur identifierade viktiga kunskapsområden för att förstå och förbättra processen vid offentlig upphandling med potentiella miljökonsekvenser. Förutom gängse forskningslitteratur inom området användes även annan relevant dokumentation om upphandling samt intervjuer med anställda på Naturvårdsverket och på en medelstor svensk kommun med tjänstemän som ansvarar för upphandling inom olika sektorer. Som en bakgrund till arbetet belyses bland annat de miljökrav som råder vid offentlig upphandling och myndigheter med speciellt stort ansvar inom området. De psykologiskt intressanta utgångspunkterna för upphandling beskrivs utifrån ett antal perspektiv, däribland ett beteendevetenskapligt beslutsteoretiskt perspektiv samt ett socialpsykologiskt - organisatoriskt perspektiv. Teman som behandlas är bland andra säkerhet och risk i upphandlingsprocessen, makt över beslut och dess konsekvenser, kompetens beställare – anbudsgivare och individ-grupp processer. Resultaten från tidigare forskning, litteratur och dokument samt nu insamlad empiri mynnar ut i en lista över potentiella risker eller hot mot en optimal process vid upphandling med miljökonsekvenser. En rad av dessa hot (t.ex. tidsbrist, begränsade resurser organisatoriskt, individuellt, brist på analys av sekundära effekter) sätts in i sitt sammanhang i en modell över en upphandlingsprocess med dess olika faser eller stadier (t ex. behovsanalys, kravspecifikation).

.....

## **1. Introduktion**

### **1.1 Syften och frågeställningar**

Denna rapport studerar offentlig upphandling i ett miljöperspektiv. Rapporten beskriver offentlig upphandling och de regelverk som omger den, psykologiska beteendevetenskapliga aspekter på beslutsfattande som kan ha relevans för upphandlingsprocessen, samt beteendevetenskapliga organisationsteoretiska aspekter med relevans för upphandling. Syftet är att med hjälp av de teoretiska och empiriska resultaten identifiera vissa hot mot upphandlingsprocessen som innebär risker för att den inte genomförs på ett optimalt sätt. Dessa hot sammanfattats i en modell som

beskriver sekventiella steg i en upphandlingsprocess. I modellen anges också faktorer, som har angivits som betydelsefulla i de intervjuer, som har genomförts inom undersökningen med upphandlare på Naturvårdsverket och en medelstor kommun med stark kompetens inom upphandlingsområdet. Slutligen beskrivs några avseenden av upphandlingsprocessen som kan utgöra svagheter vid offentlig upphandling och som kan behöva mer vetenskaplig uppmärksamhet.

## 1.2 Upphandling

Den offentliga sektorn i Sverige gör varje år inköp för uppskattningsvis 600 miljarder kronor (Konkurrensverket, 2016). Offentliga inköp regleras genom upphandlingslagstiftningen (von Oelreich, m.fl., 2015; Sveriges Kommuner och Landsting, 2015). Offentlig upphandling innebär att en upphandlande myndighet köper, hyr eller på annat sätt anskaffar varor, tjänster eller byggtreprenader. Myndigheter skall enligt lagen annonsera alla inköp som kommer att göras om inköpen beräknas överskrida ett givet belopp, se nedan för olika fall.

Offentliga myndigheter måste följa vissa regler enligt *lagen om offentlig upphandling, LOU* när de genomför en upphandling. Det framgår av upphandlingsreglerna som bygger på objektivitet och öppenhet och baseras på EU-direktiv och svensk lag samt svensk praxis. Bland annat ska de upphandlande myndigheterna vara sakliga och "*välja leverantör utifrån det som köps*". Det får inte förekomma lojalitet mot det egna landets leverantörer eller tidigare leverantörer. Valet av leverantör ska ske på affärsmässig grund och baseras på vilken leverantör som erbjuder den *bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren*. Alla leverantörer, oavsett nationellt ursprung, ska få möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling (Konkurrensverket, 2016 [www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)).

Upphandlande enheter inom olika försörjningssektorer, t ex transporter, renhållning, följer LOU och detta gäller för: (1) statliga-, kommunala- och andra myndigheter, landsting samt vissa offentligägda bolag (t.ex. statligt ägda bolag), stiftelser, föreningar och samfälligheter, vilka bedriver verksamhet inom vatten- energi- transport -och postområdena samt (2) privata företag som bedriver verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och postområdena med särskilt tillstånd. Uttrycket "särskilt tillstånd" innebär att ett eller flera företag ska ha förbehållits rätten att bedriva viss verksamhet.

Enligt LOU kan varor och tjänster upphandlas med (a) *anbudsförfarande* eller genom (b) *direktupphandling*. Det senare kan användas i följande fall: (1) om avtalets värde inte överstiger cirka SEK 500 000 (exakta beloppen varierar över tid) enligt LOU eller cirka SEK 930 000 enligt LUF eller LUFSS (upphandling på försvars- och säkerhetsområdet), (2) om det finns synnerliga skäl och (3) om kriterierna för att få tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering är uppfyllda.

Vid *direktupphandling* görs ett undantag från lagens krav på annonsering och öppen konkurrens. EU-domstolen har uttalat att bestämmelser om undantag ska tolkas restriktivt och att det är den som *åberopar undantaget som ska visa* på omständigheter som gör undantaget tillämpligt. Om en upphandlande myndighet anser sig ha rätt att tillämpa en undantagsregel ligger alltså *bevisbördan på myndigheten* för att alla förutsättningar för att tillämpa detta undantag är uppfyllda. En myndighets beslut om undantagsregel kan prövas.

### **1.3 Miljökrav**

Enligt Konkurrensverket (se nedan för beskrivning av deras roll för miljökonsekvenser) ger upphandlingslagstiftningen "möjlighet att beakta miljökrav i alla delar av upphandlingsprocessen. Redan innan de nya direktiven trädde i kraft 2004, fanns det möjlighet att ta miljöhänsyn vid upphandlingar genom rättspraxis. I de nya direktiven har denna möjlighet förtydligats." (Konkurrensverket, 2015, [www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)).

Miljöhänsyn kan tas i olika delar av upphandlingsprocessen, beroende på vad syftet med kravet är (Wiktorsson, & Åstrand, 2010). Upphandlingslagstiftningen ger uttryckliga möjligheter att ta miljöhänsyn genom (1) krav på leverantören, (2) krav på produkten, (3) tilldelning av kontrakt och (4) särskilda kontraktsvillkor.

#### **1.3.1 Tilldelning av kontrakt**

Även tilldelningskriterier, som används för beslut om upphandling, och inte är av ekonomisk karaktär kan tillämpas (även integrations-principen, vilken fastslås i EUF-fördraget (Sveriges Riksdag, 2016), som föreskriver att miljöskydds krav ska integreras i utformningen och

genomförandet av Europeiska unionens politik och verksamhet). De nya upphandlingsdirektiven har konkretiserats och där sägs det alltså att särskilda krav får ställas på hur kontraktet ska fullgöras och att detta bland annat kan omfatta sociala hänsyn och miljöhänsyn. Hänsyn är en vag term som kan tolkas olika och inte alltid ger den upphandlande organisationen avgörande *besluts*makt med avseende på miljöhänsyn. Vi återkommer senare till begreppet *besluts*makt.

*"Exempel på tilldelningskriterier kan vara premiering av högre djuromsorg vid produktion av livsmedel, premiering av lägre bränsleförbrukning i fordon och premiering av minskad förekomst av hälso- och miljöskadliga ämnen i plastprodukter. Tänk på att ge miljökriterier en betydande viktning i utvärderingen. De måste kunna ha en påverkan på utgången av upphandlingen om de ska kunna stimulera till förbättringar hos leverantörerna."* (Konkurrensverket, 2015, [www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)).

### **1.3.2 Särskilda kontraktsvillkor**

Särskilda kontraktsvillkor kan ställas på anbudsgivaren och dessa kan omfatta exempelvis de miljökrav som ställs. Konkurrensverket formulerar omständigheterna för detta enl. följande.

*"I enlighet med 6 kap. 13 § LOU respektive 6 kap. 14 § LUF får miljökrav ställas på hur en tjänst eller entreprenad ska utföras. Villkoren ska accepteras av anbudsgivaren att gälla under en eventuell kontraktstid."*

*De äldre direktiven innehöll inga bestämmelser som kunde tillämpas för mer samhällliga hänsynstaganden och domstolen uttryckte att sådana villkor kunde uppställas för att bland annat: främja jämställdhet, motverka arbetslöshet och skydda miljön.*

*Särskilda kontraktsvillkor har varken med kvalificeringen eller anbudsutvärderingen att göra, de får inte direkt eller indirekt verka diskriminerande i förhållande till anbudsgivare från andra länder eller i övrigt vara oproportionerliga i förhållande till vad som man avser ska uppnås. Tvärtom kan ett särskilt kontraktsvillkor vara mindre ingripande än ett obligatoriskt krav eftersom leverantörer "fasas in" till bättre miljöprestanda och konkurrensen upprätthålls"* (Konkurrensverket, 2015, [www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)). Detta tycks ge särskilda kontraktsvillkor en svag ställning i ett miljöperspektiv.



## **1.4 Myndigheter med fokus på upphandling**

Det finns ett antal myndigheter med varierande grad av enskilt ansvar för upphandlingsfrågor varav några har särskild relevans för upphandlingar med potentiella miljökonsekvenser. Nedan sammanfattas viktiga aktörer i detta avseende.

### **1.4.1 Upphandlingsmyndigheten**

Upphandlingsmyndigheten, är en nyinrättad myndighet (1 september 2015) med uppgift att med en chefsjurist och enheter för kommunikation, policystyrning, upphandlingsstöd och inköpsanalys, avtalsförvaltning och utredning "*bedriva internt och externt policyarbete avseende samtliga de samhällseliga aspekterna på offentlig upphandling som myndigheten enligt instruktion och regleringsbrev har uppgift att bevaka*" (Upphandlingsmyndigheten, 2015, <http://www.upphandlingsmyndigheten.se>).

### **1.4.2 Konkurrensverket**

Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och den offentliga upphandlingen. Verkets uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna och en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Arbetet vid Konkurrensverket är inriktat på följande områden: (1) lagtillämpning och tillsyn, (2) förslag till förbättringsåtgärder, (3) information och kunskap, (4) forskning, (5) internationellt samarbete och (6) samverkan med myndigheter.

## **1.5 Upphandlare och anbudsgivare**

Det finns (a) miljötjänster/produkter, t ex miljöinventering, VA-tjänster, återställning industrimark, sopanläggningar och (b) många andra tjänster/produkter och tjänster/varor som har miljöeffekter, t.ex. transporttjänster, byggnation, sjukvårdstjänster. Emellertid är det svårt att finna upphandlingar utan någon miljöaspekt. Därför redogörs här inledningsvis för några stora upphandlare och anbudsgivare. De myndigheter som administrerade flest upphandlingar och flest anbudsgivare var under år 2011: *Trafikverket* (med 925 upphandlingar), *Göteborgs stad* (337), *Stockholms stad* (283), *Fortifikationsverket* (228), *Kommunalförbundet inköp Gävleborg* (217) och *Malmö stad* (283),(Konkurrensverket, 2012). Även Landstingen upphandlar för stora belopp.

De flesta upphandlingarna i landet 2011 fanns inom följande områden (genomsnitt anbudsgivare/ antal upphandlingar): *Fritids-, kultur- och sporttjänster* 7,5/ 265, *Hälso- och sjukvård samt socialvård* 6,8/ 698, *Arkitekt-, bygg, ingenjör- och besiktningstjänster* 5,8/1768, *Trycksaker och tillhörande produkter* 5,5/ 191, *Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet* 5,4/1889 (Konkurrensverket, 2012).

Följande anbudsgivare lämnade fler än 150 upphandlingar under 2011 (anbudsgivare, antal upphandlingar): *PEAB* 632, *Skanska* 433, *NCC* 472, *Svevia AB* 253, *WSP Sverige AB* 252, *Tyréns AB* 228, *Ramböll Sverige AB* 222, *Vectura Consulting AB* 216 och *Bravida Sverige AB* 168, (Konkurrensverket, 2012).

Genom att man inom EU harmoniserar regelverk för upphandling är den svenska upphandlingen redan internationell, men jämfört med praxis i Europa i övrigt är tolkningen i Sverige mer restriktiv t ex genom att man i Sverige har strängare regler för upphandlingar under tröskelvärdena än Europa i övrigt. Man upphandlar under tröskelvärdet, som om det vore över tröskelvärdet i Sverige.

## **2. Beteendevetenskapligt beslutsteoretiskt perspektiv**

Regler för och upphandlingsprocessen i sig själv kan beskrivas i ett beslutsteoretiskt perspektiv och med hänvisning till individ, organisation och socialpsykologiska processer. Direktiv och lagar ger mer eller mindre bindande beskrivningar av vilka attribut (t ex kvalitet, pris) och vilka kriteriegränser på attributen som kan användas vid en upphandling (t ex miljökrav). Identifiering, tolkning och integrering av informationen på attributen (t ex leveranstid, kvalitet, pris) är upphandlarens ansvar och är psykologiskt påverkbara.

### **2.1 Begrepp**

Upphandlaren utses av den offentliga organisationen för att genomföra utvärderingar av och val av leverantörer. Inom *deskriptiv beslutsteori* undersöker man bl.a. hur beslut fattas i verkligheten jämfört med hur de skall fattas enligt en given *normativ beslutsteori*, t.ex. EV-modellen (Expected Value) där rationalitet bygger på maximering av förväntat värde. EV-modellen är vanligt förekommande inom ekonomisk beslutsforskning.

### 2.1.1 Kriterier/attribut

Begreppet kriterium<sup>1</sup> som används vid upphandlingar kallas vanligen *attribut* inom beslutsforskningen. Attribut används för att beskriva flerdimensionella beslutsalternativ, t.ex:

- (1) i sig själva *naturligt kvantitativa attribut* (t ex pris i SEK, antal artiklar, leveranstid),
- (2) *kvantifierade attribut* (t ex kvalitet på papper),
- (3) *kvalitativa attribut* (t ex snyggt och propert),
- (4) ”god tro”-*attribut* (t ex särskilda kontraktsvillkor där, man antar att leverantören skall följa icke obligatoriska krav, miljöaspekter). I material som beskriver regler för offentlig upphandling med särskilda kontraktsvillkor beskrivs delar av beslutsprocessen med hjälp av god tro attribut<sup>2</sup>.
- (5) *exogena attribut*<sup>3</sup> (t ex risken för överprövning).

Attribut av typen (4) är inte tvingande för en entreprenör men tas ofta med i förfrågningsunderlaget. De antas kunna vila på ett *socialt kontrakt* ("*social reciprocity*" eller "*social exchange*") mellan upphandlande myndighet och entreprenör (mer om detta senare i rapporten). Man vet att kvantitativ information ges relativt större betydelse vid beslut än kvalitativ information (Budescu, Weinberg, & Wallsten, 1988; Man-Son-Hing et al, 2002). Därför gäller det att formulera miljökrav i kvantitativa termer i så stor utsträckning som detta är möjligt.

Attribut kan också vara utsträckta kausalt och i tid genom att t.ex. *andra ordningens effekter* som i sin tur kan orsaka miljöskador. Ett exempel på detta är ersättningen av kol med kärnkraft där man på kort sikt inte får miljöskador men med risk för sådana på längre sikt vid demontering och hantering av avfall. Det omvända sker nu i Tyskland där kärnkraften med dess mestadels långsiktiga miljörisiker läggs ner och där det finns risk för att kol kommer att utnyttjas som ersättningskraft på

---

1

Termen kriterium används t ex inom operationsanalytiska analyser.

2 ”Särskilda kontraktsvillkor har varken med kvalificeringen eller anbudsutvärderingen att göra, de får inte direkt eller indirekt verka diskriminerande i förhållande till anbudsgivare från andra länder eller i övrigt vara oproportionerliga i förhållande till vad som man avser ska uppnås. Tvärtom kan ett särskilt kontraktsvillkor vara mindre ingripande än ett obligatoriskt krav eftersom leverantörer ”fasas in” till bättre miljöprestanda och konkurrensen upprätthålls” (Konkurrensverket, 2015).

3 Ej synonym med den ekonomiska termen

kort sikt. Ett annat exempel är ersättning av ett material med ett annat material, som i sig inte påverkar miljön vid användning men som påverkar miljön negativt där det produceras.

### 2.1.2 Regler

En beslutsregel beskriver hur informationen behandlas inför ett beslut. Man skiljer mellan icke-kompensatoriska och kompensatoriska regler som t.ex. "ta det billigaste oavsett kvalitet" och "väg ihop pris och kvalitet".

*Icke-kompensatoriska* regler är t ex den *konjunktiva regeln* som förskriver att för att ett alternativ skall kunna väljas måste det ha ett värde på ett attribut som överstiger en viss gräns (motsvarar en viss kriterienivå som ovillkorligen måste vara uppfyllt av en leverantör, t ex leveranstid - tvingande kriterium). Här finns alltså ingen möjlighet att kompensera för brister på ett attribut, t ex antal enheter som skall levereras genom att ett anbud är bättre på ett annat attribut, t ex pris.

*Kompensatoriska* regler tillåter att ett sämre värde på ett attribut kan kompenseras genom ett eller flera bättre värden på ett annat attribut så att helhetsbedömningen av alternativet/leverantören/ kan bli positiv. Ett exempel på kompensatorisk regel beskrivs av Konkurrensverkets (2015) anvisningar "Tänk på att ge miljökriterier en betydande viktning i utvärderingen. De måste kunna ha en påverkan på utgången av upphandlingen om de ska kunna stimulera till förbättringar hos leverantörerna."

Man kan uttrycka en kompensatorisk regel i matematiska normativa formler. Antag att  $A$  är totala attraktiviteten/nyttan/ av ett upphandlingsalternativ.  $A$  beskrivs med två attribut med attraktivitet  $a_1$  och  $a_2$ . Dessa två attraktiviteter vägs t ex ihop med vikterna  $v_1$  och  $v_2$ , där  $v_1 + v_2 = 1.0$ , vilket ger

$$A = v_1 * a_1 + v_2 * a_2 \quad (1)$$

Man kan tänka sig att  $a_1$  är miljöaspekten och  $a_2$  är kostnaden, då säger anvisningarna från Konkurrensverket ovan att  $v_1$  ska ges en betydande storlek så att just miljön får stor vikt i den slutliga värderingen av anbudet  $A$ .

En omfattande litteratur visar att människor inte fattar beslut enligt ekvation (1), utan använder andra förenklande beslutsregler och tumregler s.k. *heuristiker*. Tversky och Kahneman (1974) har med stor framgång visat och presenterat dessa i de professionella psykologiska och ekonomiska forskarleden. Det betyder att den *normativa regeln* i Ekv (1) som ofta används i ekonomiska sammanhang inte beskriver hur människor i allmänhet fattar beslut.

Vanligen fattas beslut i verkligheten *under osäkerhet* som kan beskrivas med sannolikheter för de möjliga utfallen I en sådan situation kan en sannolikhetsbedömning avseende de olika attributens värden också representeras, t ex sannolikheten att en leverantör kan leverera en vara i tid. Den totala attraktiviteten för ett alternativ kan då beräknas som den förväntade attraktiviteten eller nyttan, som man uttrycker det i ekonomisk beslutsteori. Det förväntade attraktiviteten blir då i linje med den normativa ekvationen (1):

$$A = p(v_1 * a_1 + v_2 * a_2) \quad (2)$$

där  $p$  är sannolikheten att  $a_1$  och  $a_2$  realiserar inom viss tid. I reglerna för offentlig upphandling är det svårt att finna hur osäkerheter om kontrakt, genomförande och konsekvenser skall behandlas i beslutsprocesser. Människor fattar hela tiden beslut under mer eller mindre osäkerhet men besluten kan inte beskrivas enligt ekvation (2). Inte ens när de studeras i experimentalpsykologiska eller ekonomiska experiment använder individer sällan information om sannolikheter på ett normativt korrekt sätt.

## 2.2 Process

I stället för att ansätta normativa modeller för att beskriva mänskligt beslutsfattande kan det i stället beskrivas i termer av successiva mentala processer. Vi väljer här att följa Svensons (1992, 2003) beskrivning av beslutsprocessen. De successiva mentala processerna innebär inhämtande av information (t ex förutsättningar för ett beslut, anbud), bearbetning som innebär omstrukturering av beslutsproblemet och tillämpning av olika beslutsregler. Processen inleds med eliminering av de alternativ som beslutsfattaren anser faller under acceptansgränsen för en konjunktiv regel (med fixa acceptansnivåer) och fortsätter därefter med fokus på av de alternativ som finns kvar (benämns ibland "choice set").

### 2.2.1 Preliminära och slutliga beslut

Ofta tar en första översikt av ett beslutsproblem snabbt fram ett alternativt som sedan kommer att utgöra ett *preliminärt val*. Om det blir det slutgiltiga valet kallas ett sådant beslut "recognition decision" dvs. att man känner igen en tidigare situation och fattar beslut på samma sätt. Ofta tar man fram ett preliminärt beslut som jämförs med de kvarvarande medtävlarna. Ett preliminärt valalternativ har större chans att bli det slutliga valet jämfört andra lika attraktiva alternativ. Detta beror på bl.a. en viss tröghet när det gäller att byta alternativ, dvs. man kan lätt låsa sig vid det alternativ som tidigt verkar bra. Men det beror också på att preliminära och andra alternativ omvärderas medvetet och eller omedvetet under den följande beslutsprocessen. I den här processen kan man också missa attribut, t ex andra ordningens miljöeffekter som borde ha följt med i hela beslutsprocessen.

### 2.2.2 "Coherence" och mental omstrukturering av beslut mot en "god gestalt"

Omvärderingen av beslutsalternativ går till så att den mentala *differentieringen* mellan alternativen, dvs. skillnaden i fakta eller värden mellan olika alternativ, ökar över tid avseende såväl värderingar som fakta, så att det preliminärt valda alternativet på sikt uppfattas som bättre relativt de andra alternativen. (Svenson, 1992; 2006).

Om denna kognitiva/mentala omstrukturering av alternativen inte lyckas uppnå ett solitt stöd för det preliminära alternativet fortsätter processen med ett nytt preliminärt alternativ. Efter ett beslut fortsätter den kognitiva omstruktureringen en viss tid, nu kallad *konsolidering*. På så sätt kommer beslutsfattaren känna sig säker på sitt beslut vilket också minskar risken för att ångra beslutet. Både differentiering och konsolidering är uttryck för en mänsklig egenskap att skapa "coherence", dvs. att få mentala föreställningar att hänga ihop och skapa helheter sk. "gestalter".

I upphandlingar finns vissa regler angivna med större eller mindre precision och den kognitiva omstruktureringen sker med de restriktioner som reglerna för upphandling lägger på beslutsprocessen. Ju högre grad av tolkningsfrihet av beslutsproblemet, ju större möjligheter för individuella skillnader i resultatet av beslutsprocessen.

## 2.3 Individen som beslutsfattare: generella och individuella karakteristika

Beslutsprocesser kräver resurser av mental art och fysisk art t ex tid. Vanligen vill människor fatta beslut som är så bra som möjligt med så litet resurser som möjligt. Det enklaste och minst resurskrävande är beslut i situationer där vi exakt känner problemet och fattar beslut efter tidigare beslut, *vanebeslut* ("rutinbeslut"), som vi från tidigare tillfällen vet leder till tillfredsställande utfall. En beslutssituation som påminner om en känd situation leder ofta till att man, på gott och ont, fattar ett beslut som är beroende av tidigare vane/rutinbeslut.

### 2.3.1 "In the big muddy"

Beslutsfattare har en tendens att fatta beslut om att fortsätta ett projekt även om det, vartefter projektet utvecklas, visar sig inte vara bra och borde avbrytas av t ex miljö- organisatoriska eller legala skäl. Staw kallar det att beslutsfattare hamnat i "*escalating commitment to a chosen course of action*" eller i "*the big muddy*" med sina organisatoriska implikationer (Sleesman et al. 2012; Staw, 1976;) eller "*sunk cost*" som gäller upprepade beslut där pengar är i fokus (Arkes & Blumer, 1985; Garland, 1990).

I båda fallen gäller det att man på grund av tidigare satsad ansträngning inte avbryter när det står klart att det rationellt sett är bäst att avbryta ett projekt. Till exempel kan man satsa mer tid och nya pengar i ett miljömässigt tveksamt projekt i stället för att avbryta det och till ett billigare pris få ett bättre projekt med bättre miljökonsekvenser.

### 2.3.2 Tid och beslutsfattande

Tids- eller resursbrist ställer extra krav på beslutsfattare. Sådana brister kan påverka beslutsprocesserna så att de använder enklare regler med t ex endast kvantitativa attribut, som är lättare att försvara om en leverantör skulle överpröva, eller framkallar ett tunnelseende så att man inte uppmärksammar mindre centrala upphandlingskriterier, som också är viktiga för upphandlingen.

Mentalt har vi svårigheter med att hantera tidshorisonter då vi inte kan föreställa oss alla möjliga händelser som kan inträffa i framtiden (alla grenar på ett beslutsträd) med olika beroende utfall som växer kraftigt med tiden (exponentiellt, även om många utfallsgrenar kan buntas ihop) (McCloy m.fl., 2010). Här behövs därför tankemodeller, t ex scenarios som beslutsunderlag. Dessa blir teoretiskt och mentalt ofullständiga, men kan vara bättre än en analys som inte sträcker sig framåt i

tiden.<sup>4</sup>

När det gäller miljökonsekvenser kan man skilja mellan *direkta* och *indirekta* konsekvenser. Direkta konsekvenser är t ex Luftfartsmyndighetens val av marktransportsystem och dess utsläpp till atmosfären. Indirekta effekter kan exemplifieras av Skogsstyrelsens vägledning med avseende på upphandlingar inom skogsbruket med dess miljökonsekvenser. Man kan också skilja på *primära*, omedelbara och *sekundära långsiktiga* miljökonsekvenser. Primära effekter kan t ex vara skogsavverkning med omedelbar förlust av ekosystem och fördröjda sekundära, t.ex. översvämningar då marken inte suger upp nederbörd. Hänsynstagande till såväl indirekta och sekundära långsiktiga konsekvenser (miljö och rebound) kan minska drastiskt vid beslutsfattande t ex under tidspress.

### **2.3.3 Implicita antaganden om information som fattas**

Människan drar automatiskt slutsatser om fakta som fattas. Detta kan exemplifieras med fördomar (positiva och negativa) baserade på grupptillhörighet. I ett individualpsykologiskt perspektiv kan man t ex omedvetet eller medvetet drar slutsatsen att en ekologisk produkt också framställts på ett socialt acceptabelt sätt eftersom "fair trade" produktion också ofta är ekologisk. I upphandlingar finns vissa regler angivna med mer eller mindre precision och den kognitiva omstruktureringen sker med de restriktioner som reglerna för upphandling lägger på beslutsprocessen. Ju högre grad av tolkningsfrihet av beslutsproblemet, ju större möjligheter för individuella skillnader i resultatet av beslutsprocessen.

### **2.3.4 "Framing" och beslut**

"Framing" står för hur ett och samma beslutsproblem presenteras. Om man i en vaccineringskampanj presenterar resultatet som andel personer som skyddas av vaccinet, t ex 65 % eller som proportionen som inte skyddas av vaccinet, 35% så kan man säga att samma beslutsproblem är inramat på två olika sätt, som skyddade resp. oskyddade individer. Många studier har påvisat hur mänskligt beslutsfattande påverkas av hur alternativen är beskrivna (t.ex. som vinster resp.

---

4 Som illustration kan nämnas beslut om privatisering av en offentlig verksamhet som övergår i personalens ägo där personalägd och kontrollerad verksamhet utgör utfallet i beslutet i omedelbar närtid. I verkligheten blir utfallet kanske att en mindre svensk aktör därefter köper verksamheten som sedan säljs till internationell ägare, där det senare blir det faktiska utfallet av beslutet över tid.



förluster). Riskundvikande eller risksökandestrategier är exempel på två olika riktningar ett beslut kan få beroende på beslutsproblemets inramning. På ett liknande sätt kan en aktivitet, t.ex. kärnkraft presenteras som ledande till en miljövinst (litet koldioxidutsläpp) resp. miljöförlust (hantering av avfall).

### **3. Socialpsykologiskt - organisatoriskt perspektiv**

#### **3.1 Gruppen som beslutsfattare: Socialpsykologiska aspekter**

Som beslutsfattare är vi till stor del styrda av gruppen. I ett socialpsykologiskt perspektiv tenderar vi att besluta (1) *så som andra beslutar* (t ex "herding" - t ex att alla köper samma sorts aktier), (2) *så som en signifikant annan beslutar* (t ex en förebild, chefen), (3) *så som man tror att andra förväntar sig att man ska besluta* (t ex miljövänligt, etiskt om det är starka attityder/värderingar inom arbetsgruppen) och (4) *så som man tror att en signifikant annan vill att man ska besluta*.

Under många år med början på 60 talet ansåg man att beslut tagna i grupper tenderar att vara mer riskfyllda än om en enskild person fattar beslut i samma situation. Men senare forskning har visat att en grupps risktagande beror på så många faktorer att man inte kan göra ett så generellt uttalande. Situationen, gruppdynamiken, ansvarsfördelningen, personlighetsammansättning etc. är viktiga faktorer som avgör gruppbeslut (Kerr, & Tindale, 2004). I det följande belyser vi i varje avsnitt den vetenskapliga framställningen med några exempel från intervjuer med befattningshavare på Naturvårdsverket. Dessa skrivs i kursiverad font.

##### **3.1.1 Betydelsen av sociala kontrakt**

Ett *socialt kontrakt* i detta sammanhang är en informell överenskommelse som grundar sig på reciprocitet där två parter ömsesidigt förstärker varandras handlingar. Detta omfattar förståelse och förtroende mellan leverantör och myndighet, som går utöver enbart krasst ekonomiska aspekter. Ett informellt kontrakt av denna typ beror bland annat på (1) formen och varaktigheten hos kontraktet, (2) användningen av kontraktet som belöningssystem, samt (3) benägenheten hos en part att använda det legala systemet för att lösa dispyter (Arrighetti, Bachman & Deakin, 1997).

*Det framkom i intervjuerna med NVs upphandlare hur viktigt det är med förtroende vid upphandling av tjänster men att detta inte går att kravställa.*

Varaktigheten av ett samarbete (längd av kontrakt och sannolikheten för ett förnyat kontrakt) spelar en avgörande roll vid skapandet av dessa sociala kontrakt mellan representanter för det offentliga och företag. Det är dock viktigt att ställa obligatoriska krav som berör kvalificering eller anbudsutvärdering och som är oberoende av informella eller ej kontraktsreglerade överenskommelser mellan upphandlare och leverantör. Man får inte använda "god tro" attribut som baseras på sociala kontrakt mellan upphandlare och leverantörer. Sociala kontrakt kan fungera om leverantören vet att gott beteende kan leda till en fortsatt god relation, men eftersom den offentliga upphandlaren vid nästa upphandlingstillfälle inte alls får ta hänsyn till något socialt kontrakt, bygger särskilda *kontraktsvillkor* på en orealistisk syn på socialpsykologiska relationers förmåga att överbrygga kalla ekonomiska fakta enligt aktuella regelverk.

Endast om leverantören och/eller upphandlaren vill och kan satsa på processer utanför kontraktet, som ger båda parter en fördel kan *god tro attribut* ha någon betydelse. En sådan situation kan uppstå t.ex. när en leverantörs goda varumärke hotas genom uppmärksamhet i media om negativa miljökonsekvenser och man vidtar åtgärder för att komma till rätta med företagets miljöarbete. En annan situation är om upphandlare och leverantör gemensamt kan arbeta med att komma till rätta med miljökonsekvenser så att leverantörens kompetens inom området ökar till gagn för dennes senare anbud med miljöaspekter som tvingande eller tilldelningskriterier.

Utan en offentlig uppföljning av hur väl leverantören fyller upp kontraktets miljökriterier under hela kontraktstiden, ökar riskerna avseende miljökonsekvenser, speciellt om dessa visar sig vara kostsamma för leverantören att uppfylla. Man kan inte enbart lita till sociala kontrakt som skydd för miljön.

Trots användningen av formella kontrakt, så varierar ändå benägenheten att använda legala medel vid en upphandling från fall till fall och är förmodligen större hos större leverantörer med tillgång till fler jurister i organisationen som kan utnyttjas vid upphandling än hos ett litet företag. Vi återkommer till risken för överprövning, men även legala processer under kontraktstiden är tänkbara och kan t ex hindra en mindre kommun att legalt ifrågasätta en leverantör som under kontraktstiden skadar miljön.

### **3.1.2 Transaktion och interaktion mellan gruppmedlemmar**

Upphandlingsprocessen inom den privata sektorn omfattar i allmänhet transaktionsbaserade procedurer som kan uttryckas i legala och ekonomiska termer vilka kan vara begränsande för processen. Dessa mekanismer har bl.a. i syfte att fördela risken mellan parterna. Det är vid igångsättningen av upphandlingsprocessen dock mycket svårt att förutse omfånget av möjliga risker på längre sikt. Man kan säga att det finns en hög grad av osäkerhet i de initiala faserna av upphandlingsprocessen vilket kan resultera i brister att tillvarata eller lyfta fram betydelsen av samarbetet mellan aktörerna i upphandlingen i tillräckligt hög grad (Strahorn et. al., 2015).

Relationen mellan parterna i upphandlingen är viktiga för måluppfyllelsen. Vid traditionella *transaktionskontrakt* är riskerna framförallt relaterade till vilka de ingående parterna är och deras ansvar var för sig. Vid transaktion, är säljaren skyldig att leverera till köparen ett specificerat utfall för ett överenskommet pris. Riskerna och ansvaret för resultatet vilar framförallt på säljarens axlar som inom givna ramar inte har något incitament för att samarbeta med andra parter för att definiera den lösning som bäst uppfyller förväntade resultat.

Här tenderar processbaserade framväxande risker förblir osynliga. Dessa processbaserade risker uppstår när kontrakten ignorerar beroendeförhållande parterna emellan och skapar kommunikationssystem som skyddar intressen snarare än att lösa problem. *Relationskontrakt* bygger däremot på erkännande och strävan efter ömsesidiga fördelar parterna emellan och omfattar betydelsefulla relationer mellan parterna. Dessa är oftast långsiktiga och förändras och utvecklas och över tid (Koskela m.fl., 2006).

*Den initiala osäkerheten pekades ut i intervjuerna med NVs upphandlare. Det nämndes bl.a. att det kan vara svårt att väga in och göra bedömning av kvalitet eller miljöaspekter, som då bara checkas av. Det nämndes även att det finns en problematik i att detaljreglera i jämförelse med att ställa generella krav vilket delvis speglas i osäkerheten. En del av osäkerheten kan bero på medvetandegraden hos de som NV upphandlar. Bäst är de leverantörer som har egen kunskap och forskning och inte förlitar sig på andra. Detta varierar mycket mellan kandidater. Osäkerheten till hur en underleverantör till den upphandlade sköter sina åtaganden kan leda till att man litar på utföraren att underleverantörerna uppfyller miljökrav, även om dessa byts ut under projektets gång. Det är viktigt vilka miljökrav som ställs under (ram-) avtalsperioden. Underleverantörskrav finns specificerat i avtal men juridiskt ansvar vilar på utföraren.*

Transaktionskontrakt har en ”begränsande effekt på kreativitet och innovation” (Forgues och Koskela, 2009) genom att de uppmuntrar till ”ett-till-ett” förhållande mellan varje grupp av specialister och beslutsfattaren vilket kan motverka dynamiken i upphandlingsteamet.

Transaktionskontrakt kan skapa en tvetydig upphandlingskontext som tenderar att öka förekomsten av "sociokognitiva" barriärer (hur man tänker om sociala samband). Detta kan t.ex. leda till uppkomsten av icke officiella parallella nätverk utanför det formella teamet.

Forgues och Koskelas fallstudie (2009) pekar på att transaktionsarrangemang kan resultera i ett dysfunktionellt upphandlingsteam med polarisering mellan beslutsfattaren och specialisterna. Mer integrerade relationskontrakt syftande till att bryta traditionella maktstrukturer och interaktionsmönster uppmuntrar innovativa beteenden i högre grad. Resultat från studien pekar på att relationskontrakt ändå inte alltid är tillräckliga för att minska de sociokognitiva barriärerna. I samband med organisationsförändringar av kontexten i vilken ett visst arbetslag opererar, kan verktyg som tidigare varit effektiva i att skapa interaktion visa sig vara hindrande i den nya kontexten. Några metoder som nämns för att bryta upp sociokognitiva barriärer är att införa nya roller inom upphandlingsteamet, att omstrukturera existerande roller, omdefiniera stegen i upphandlingsprocessen etc. allt för att främja god upphandling samt för att stödja utvecklingen av gemensamma mentala modeller för de ingående parterna (Koskela m.fl., 2006; Forgues och Koskela, 2009).

### **3.2 Ett teoretiskt ramverk för psykologiska och organisatoriska faktorer i upphandlingsprocessen**

Forskning om hållbar upphandling inom den offentliga sektorn är ännu ett litet, men stadigt växande område. Studier om psykologiska aspekter på hållbar upphandling är följaktligen få. Ett exempel på sådana är Preuss och Walkers studie (2011) i vilken de undersökte psykologiska hinder vid upphandling i kommunala- och hälsovårdsmyndigheter i Storbritannien. Mot bakgrund av en litteraturoversikt av organisations- och miljöpsykologisk litteratur samt beteendeforskning i verksamhets- och flödesekonomistyrning (supply chain management) samt intervjuer med upphandlingsansvariga i lokala myndigheter och sjukvårdsorganisationer i Storbritannien, utvecklar författarna ett ramverk kring psykologiska hinder för hållbar upphandling. Vi kommer att presentera den i viss detalj då den inspirerar till metodutveckling inom detta forskningsområde.

Ramverket består av fem delar:

(1) *Individuellt kognitiva faktorer* (informationsbearbetning, färdigheter, kunskap) och *affektiva faktorer* (motivation, perception, attityder). Kognitiva hinder kan resultera i förvirring kring erhållen information om hållbar utveckling, eller att man missar att hållbar utveckling inte bara är ett endimensionellt fenomen. Om upphandlingsansvariga överskattar sina kunskaper kan det förhindra att de svåraste frågorna från tas upp. När det gäller affekt, avslöjade intervjuerna en oro kring att hållbar utveckling kan förbli ett ämne för de "redan omvända" medan majoriteten engagerar sig först när det efterfrågas t.ex. vid de tillfällen de deltar i kurser i ämnet för att därefter sannolikt gradvis minska sitt intresse.

(2) *Organisatoriska faktorer*, omfattar bl.a. ledningens kontroll, organisationsstruktur och organisationskultur. När det gäller verksamhetsstyrning kan chefers prioriteringar skapa psykologiska hinder för upphandlingsansvariga som i sin tur begränsar deras möjligheter att hantera hållbar utveckling. Prioriteringarna kan t.ex. påverka deras kriterier för hur strängt en kravspecifikation skall formuleras i dessa avseenden. Omorganisation kan reducera de individuellt upplevda möjligheterna till engagemang i dessa frågor, pga. ökad arbetsbelastning eller minskad grad av kontroll över sina arbetsuppgifter.

(3) *Anpassningsprocesser i små arbetsgrupper*, kan skapa både individuell trygghet och konformitetstryck. En inköpsavdelning, kan genomgå Anpassningsprocesser som ger deras medlemmar möjligheter att själva utforma verkställandet av organisationens policyer. Resultaten i deras studie pekade på att förändringsmöjligheterna hämmades av motvillighet och/eller riskaversion bland den upphandlande personalen. Decentraliserat organiserade upphandlingsgrupper kan riskera att tona ned betydelsen av viss expertis för att hjälpa till med beslut kring hållbar utveckling. Informella lokala strategier förespråkas istället oftare för att främja en hållbar utveckling bland kollegor, eller att man hänvisar till att information om hållbar upphandling finns tillgänglig inom organisationen för de som behöver.

(4) *Anpassningsprocesser i ett övergripande organisatoriskt perspektiv*. Här handlade det främst om frågor rörande intraorganisatoriskt motstånd och brist på acceptans bland organisationsmedlemmar, där man både inom lokala myndigheter och inom hälsovården kommenterade de utmaningar som

intraorganisatorisk samordning innebar på grund av de dominerande decentraliserade organisationsstrukturerna, men även att de såg möjligheter till en högre grad av samarbete mellan olika avdelningar.

*I intervjuerna med NVs upphandlare lyftes problematiken om att det finns ett glapp mellan sak/miljökompetens och upphandlingskompetens. Dessutom kan glapp mellan organisationens delar, t.ex. mellan upphandling, miljöcertifiering etc. leda till att det kan bli svårare att få alla att mötas i organisationen kring gemensamma frågor.*

(5) *Anpassningsprocesser mellan organisationer*, som bl.a. handlar om samordningsfrågor horisontellt mellan olika organisationer inom den offentliga sektorn och vertikalt mellan olika delar av den offentliga sektorns försörjningskedjor, samt frågor rörande situationen för specifika lokala myndigheter och hälsovårdsorganisationer. Det stora trycket mot likformighet som omger den offentliga upphandlingen betonades speciellt. När det gäller tvångstryck, var effekten av EUs upphandlingsförordning särskilt anmärkningsvärd (se även Martin et al. 1999), medan viktiga mimetiska tryck uppstod från kollegial verksamhet inom andra organisationer. Samtidigt uttrycktes oro rörande den lokala ekonomiska utvecklingen som en del av hållbar utveckling.

Upphandlingschefer rapporterade också en brist på internt samarbete inom hälso- och sjukvård och den kommunala sektorn, samt mellan olika kategorier av organisationer inom den offentliga sektorn. Leverantörsmarknaden ansågs ha skapat hinder både när det gäller leverantörsmarknadsinflytande och den begränsade räckvidden de flesta offentliga organisationer har längs sina leveranskedjor.

Ramverket sammanbinder begreppsvärlden mellan individen och organisationsstrukturen och belyser bl.a. olika traditioner bland lokala myndigheter. Preuss och Walkers (2011) arbete pekar på betydelsen av olika kognitiva filter och idémässiga resurser som existerar, interagerar och påverkar på en rad olika nivåer både inom organisationen och i det komplexa nätverket av formella eller informella partners som omger organisationen. Denna distribuerade syn på institutionell förändring (Lounsbury och Crumley, 2007) möjliggör för forskare att reflektera över hur en rad aktörer, fördelade över flera dimensioner, som t.ex. utrymme, tid, eller status, på olika sätt bidrar till framväxande organisatoriska förändringsprocesser.

Iakttagelserna i studien pekar på ett behov av vägledning om hur man ska möta både finansiella mål och hållbarhetsmål. Det finns också ett behov av att öka ledningens engagemang och utbildning av chefer, tillsammans med att sätta bindande mål för hur hållbar utveckling kan bidra i detta avseende. När det gäller gruppanpassningsprocesser, kommer en förändring av organisationskulturen till förmån för ett större engagemang för hållbar utveckling att ta tid och kommer dessutom sannolikt även påverkas av både den högsta *ledningens engagemang* och förekomsten av *goda förebilder i hela organisationen*. Resultaten från Preuss och Walkers studie (2011) pekar också på att det finns ett behov för organisationer att utbyta praktisk erfarenhet med varandra och att överväga hur kriterier för hållbar upphandling kan införlivas i t.ex. outsourcingavtal. Resultaten om extern anpassning pekar på att upphandlingsutövare fortfarande är i behov av tydligare vägledning om hållbar upphandling, speciellt inom ramen för EU:s regler och i synnerhet om hur hållbar upphandling kan stödja t.ex. lokala frågor kring ekonomisk utveckling. Slutligen finns det ett behov av en ökad samverkan mellan offentliga organisationer som också omfattar viktiga leverantörer till den offentliga sektorn och regionala forum, för att på så sätt dela med sig av erfarenheter av god praxis för hållbar upphandling (Preuss och Walker, 2011).

### **3.3 Kundattraktivitet och leverantörstillfredsställelse**

Begreppet attraktion är inte bara relevant inom ramen för sociala eller familjära relationer i allmänhet utan har sin plats även som ett begrepp i samband med att beskriva mänsklig interaktion vid affärsutbyten, t.ex. mellan upphandlare och leverantör. Attraktion kan i detta sammanhang definieras som den kraft som frammanar människor att på eget initiativ etablera sociala relationer och att utvidga omfattningen av dessa när de väl har bildats (Blau 1964, citerad i Schiele m.fl., 2011).

Representanter från köpar- respektive leverantörsorganisationen vilkas roller bl.a. innebär att knyta kontakter med representanter från en annan organisation eller med allmänheten, interagerar socialt och utbyter beteenden som i sin tur genererar vinster och kostnader för varandra (se t.ex., Bagozzi, 1974). Det är detta sammanhanget inte enbart säljaren som attraherar köpare, vilket kan beskrivas som det traditionella synsättet, utan den andra parten kan också genom att uppfattas som en god köpare attrahera säljaren. Genom att kunna framställa sig som attraktiv kan endera parten under upphandlingen framgångsrikt ställa sig i ett gynnsamt läge jämfört med andra kandidater.

Ellegaard och Ritter (2007) beskriver att i en oligopolistisk leverantörsmarknad kan köpare ibland konkurrera för att hitta en leverantör som på bästa sätt uppfyller ställda krav. För lyckas med sitt uppdrag måste man därför försäkra sig om att etablera ett kontrakt med en önskvärd leverantör. Leverantören uppfattar en potentiell kund som attraktiv om man har en positiv förväntan av relationen med denna. Köparen identifieras som föredragen kund (preferred customer status) om leverantören anser den vara den mest attraktiva och upplever sig vara mer nöjd med den jämfört med andra köpare. Givet detta, kommer leverantören att agera med ett stort engagemang och privilegierad resurstilldelning för just denna kund (Ellegaard och Ritter, 2007).

Även om detta resonemang framförallt är hämtat från empiri om affärstransaktioner i den privata sektorn så har den viss relevans även för upphandling i den offentliga sektorn.

*I intervjuerna med NVs upphandlare framkom att alla aktörer är potentiellt intressanta och att man har svårt att skilja på dem avseende miljöpåverkan. Här finns också problemet med avvägningen att upphandla mot statlig myndighet kontra avrop mot privat aktörer. En del stora företag har ambitiösa standarder som visas upp, något som inte alltid är så lätt för mindre aktörer.*

I detta sammanhang ska man ha klart för sig att det är viktigt för leverantörer att visa upp sin bästa sida för att på så sätt öka attraktiviteten, men att det också finns resursskillnader hos en stor respektive liten aktör i möjligheterna att framställa sig som den bästa leverantören vilket kan påverka beslut om leverantör. Som inom andra områden med begränsad leverantörsmarknad har upphandlingar med konsekvens för miljön ett begränsat utbud av rimliga leverantörer. En intressant aspekt av detta är att det kan uppstå en konkurrenssituation inte enbart inom leverantörsledet (att attrahera uppköpare) utan även från uppköparledet ifall det är så att en potentiellt attraktiv leverantör skulle visa sig ha möjlighet att välja en annan uppköpande organisation på grund av bättre kontraktsvillkor.

### **3.4 Faktorer bakom ett hållbart upphandlingsbeteende**

Effektiviseringsivern har under ett antal år bidragit till att grundvalarna för offentlig upphandling har förändrats på så sätt att beställare idag är mindre benägna än tidigare att t.ex. delta i ett (i ekonomisk mening riskabelt, men miljömässigt bra) innovationsprojekt. Principerna för upphandling grundar sig idag ofta mer på lägsta kostnad än värde för pengarna (Rolfstam, 2012). Detta kan antas påverka organisationens förhållningssätt i relation till hållbarhet och ekonomi så att



projektens dimensionering till förmån för hållbar miljö kommer att krympa.

Hållbar upphandling handlar till stor del om en beslutsfattandeprocess där upphandlarnas beslut och övriga beteenden leder fram till i vilken grad man till lyckas uppnå möjligheterna för hållbar utveckling. Organisationens engagemang i förändringsprocesser (commitment to organizational change) är enligt vissa organisationsteorier en nyckel till framgång på många områden.

I denna anda undersökte Grandia m.fl. (2015) beteendet kring hållbar offentlig upphandling hos den individuella upphandlaren. Undersökningen byggde på en stor survey av statliga offentliga upphandlare i Nederländerna (national government). Resultaten sammanfattas i en konceptuell modell presenterad nedan. Man kom fram till fem viktiga slutsatser kring det individuella upphandlarbeteendet (se figur 1 nedan).

(1) Trots att samtliga upphandlares verksamhet regleras av samma lagar och förordningar och att de genomför ett gemensamt åtagande för hållbar upphandling, varierade ändå deras upphandlingsbeteenden starkt.

(2) En faktor bakom variationen är att beteendet framförallt verkar vara relaterat till en inneboende tro på fördelarna med förändring mot hållbar upphandling, ett sk. affektivt engagemang till förändring (affective commitment), till skillnad från ett erkännande av att det finns kostnader som är förknippade med underlåtenhet att stödja en förändring (continuance commitment), eller en känsla av skyldighet att stödja en förändring (normative commitment), se även Meyer m.fl. (2002). Organisationer som vill påverka sina upphandlare enbart genom negativ återkoppling kommer troligtvis i mindre grad uppnå positiva attityd- och beteendeförändringar.

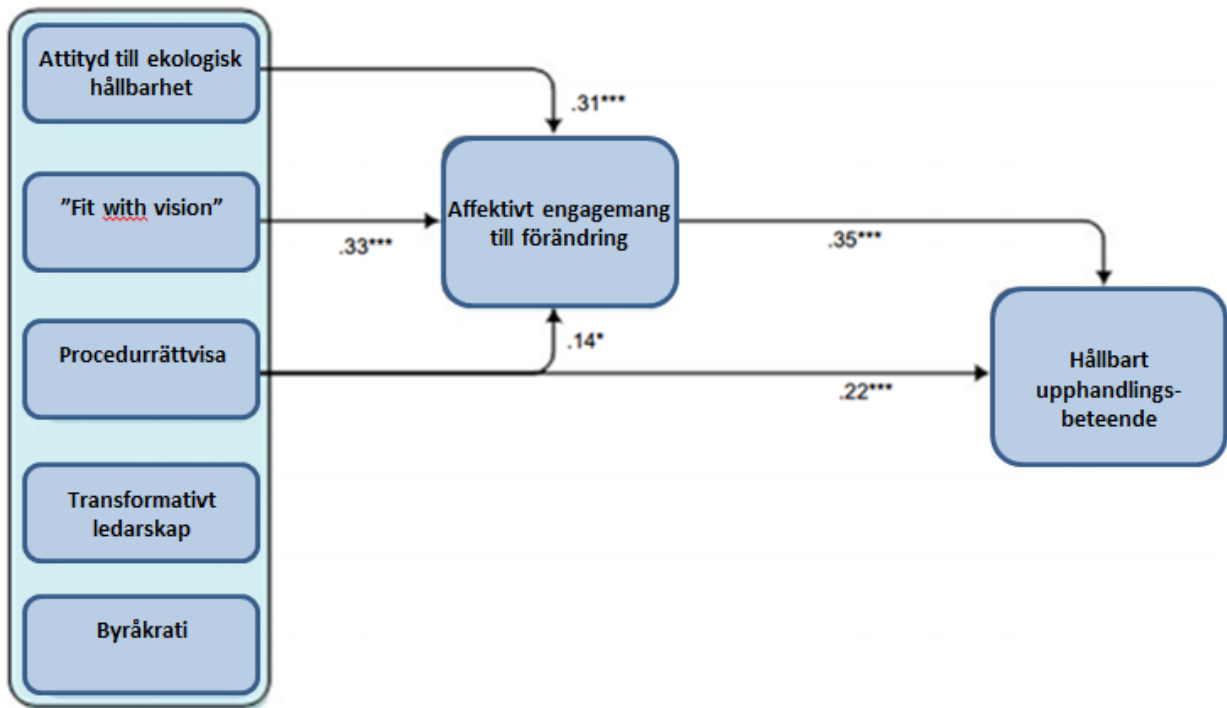
Vi tycker dock att det är viktigt att understryka att individuella förändringar i detta avseende primärt kommer från individen själv, men att etablerade önskvärda beteenden kan hjälpa till att upprätthållas med extern påverkan.

(3) En annan viktig faktor bakom beteendet kring hållbar upphandling är sk. procedurrättvisa. Det visar sig att affektivt engagemang endast delvis medierar sambandet mellan procedurrättvisa och hållbart upphandlingsbeteende, detta eftersom det också finns ett direkt samband med

procedurrättvisa. Resultaten pekar på att om upphandlare uppfattar en hög grad av procedurrättvisa så blir de mer engagerade i förändring och uppvisar ett ökat hållbart upphandlingsbeteende. Offentliga organisationer bör därför titta närmare på sina procedurer och se till att de uppfattas som rättvisa av upphandlarna. Detta kan man åstadkomma t.ex. genom att engagera upphandlarna i policy- och procedurutveckling.

(4) I studien visade det sig att varken en hög grad av byråkrati eller förekomsten av s.k. transformativt ledarskap (inspirerande förändringsledarskap i enlighet med organisationens vision tillsammans med engagerade anställda) var relaterade till beteendet kring hållbar upphandling. Byråkratinivån antogs vara konstant i dessa organisationer och en transformativ ledarstil hos arbetsledarna (även om den antas vara positiv för arbetet i allmänhet) verkade heller inte hjälpa dessa offentliga organisationer att öka engagemanget för förändring och efterföljande ökat hållbart upphandlingsbeteende hos upphandlarna.

(5) Det affektiva engagemanget medierade sambandet mellan sk. ”fit with vision”, dvs. anpassningen mellan organisationens strategiska vision och organisationsförändringen, ekologisk hållbarhetsattityd och hållbart upphandlingsbeteende. Detta innebär att ett affektivt engagemang för förändring är den mekanism som förbinder ”fit with vision”, ekologisk hållbarhetsattityd med ett hållbart upphandlingsbeteende. Ju högre organisatorisk visionsanpassning och ju mer positiv upphandlarnas inställning är till ekologiska hållbarhetsfrågor, desto mer ökar deras engagemang för förändring och påföljande upphandlingsbeteende (Grandia, m.fl., 2015).



Figur 1. Flödesschema med faktorer som är relaterade till hållbart upphandlingsbeteende enligt Grandia, m.fl., (2015, s.254). Siffrorna uttrycker storleken av signifikanta samband mellan variablerna i en medieringsanalys.

**3.5 Upphandling och hållbar utveckling** Upphandling har en nyckelroll i samband med hållbar utveckling i och med att dess policys och praxis sträcker sig långt bortom de egna organisationsgränserna och omfattar hela försörjnings- och underhållskedjan. (Meehan och Bryde, 2011). Riktlinjer för hållbar utveckling bör uppmuntra upphandlingar till beslut som även omfattar miljömässiga, ekonomiska och sociala aspekter (Birkin m.fl., 2009). Från ett försörjningskedjeperspektiv, bör man därmed också analysera hur beslut påverkar leverantörerna avseende dessa tre aspekter. Tidigare forskning pekar på att strategier för hållbar upphandling ofta är bristfälliga inom många branscher världen över. Birkin m.fl. (2009) undersökte 17 organisationer i de nordiska länderna som redan hade fått ett visst erkännande för insatser inom hållbar utveckling. Organisationerna representerade en mångfald av branscher, däribland en industriell ”symbios site”, konsultfirmor med inriktning mot utvecklingsfrågor rörande miljö och hållbarhet, företag från ett antal olika områden, däribland förpackningar, papper, läkemedel, eldistribution-, återvinning, sjöfart, stormarknader och grossister, samt även ett antal städer. De identifierade följande

problematik: (a) *tidshorisonter*, det traditionella synsättet på ekonomisk effektivitet är kortsiktig och skapar tendenser till kortsiktigt tänkande; (b) "*den rådande marknadsmodellen*", t.ex. ville inte läkare inom ett medicinskt företag att ekonomiska värden tränger sig på medicinska beslut då det leder till sammanblandning av behandlings- och den ekonomiska dimensionen, och; (c) *att identifiera rätt sak att göra när man tar beslut*. Resultaten pekade också ett antal hinder mot utvecklingen av hållbara organisationer: (a) *särintressen*, t.ex. olika individuella motiv som inte omfattar frågor om hållbar utveckling; (b) *för mycket specialisering på individuell kunskapsnivå*, vilket i sin tur utesluter tvärvetenskapliga hänsynstaganden om hållbar utveckling, och; (c) *byråkratin inom företagen*, vilken här kan betraktas som ett exempel på begränsad rationalitet (bounded rationality) där frågor om hållbar utveckling missas då de ligger utanför de dikterade begreppsramarna (Birkin m.fl.,2009).

#### **4. Upphandlingsprocessen i beteendevetenskapligt perspektiv.**

Naturvårdsverkets utvärdering (2015) ger följande råd för miljö- och resursbevarande upphandling:

*”Stöd för miljökrav i upphandling: Se till att upphandlingskriterier tas fram för utvalda varugrupper till stöd för upphandlare som vill ställa miljökrav.*

(1) Hållbarhetskriterier i offentlig upphandling bör bli mer ambitiösa.

(2) Potentialen i offentlig upphandling att bidra till uppfyllande av miljömålen behöver utnyttjas bättre.

(3) Det handlar om att bland annat *beakta frågor om klimatpåverkan, kemikalieanvändning och resursförbrukning.*”

I beteendevetenskapliga termer har man uttryckt (1) att upphandlande myndighet skall ge större vikt (*kompensatoriska beslutsregler*) till hållbarhetskriterier eller höja tröskeln för tvingande miljöattribut (*kriteriegräns för konjunktiv beslutsregel*), (2) att upphandlande myndighet skall utnyttja makten, potentialen (*beslutsakt*) över upphandlingen för att tillgodose hållbarhetsmålen som (3) identifieras genom att införa attributen klimatpåverkan, kemikalieanvändning och resursförbrukning (*generering av beslutsattribut*). För att genomföra detta anvisar man en organisatorisk väg där:

"Kommuner och myndigheter behöver kompetensutveckling och konkreta stöd i vilka kriterier man kan ställa upp i olika upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten bör därför ges i uppdrag att ta fram upphandlingskriterier för utvalda varugrupper till stöd för upphandlare som vill ställa klimat-, kemikalie- och andra miljökrav. De bör även noga följa resultatutvecklingen av det nordiska så kallade Statsministerinitiativet inom grön offentlig upphandling, samt undersöka, bland annat med utgångspunkt från resultaten av en nordisk studie, hur de statliga ramavtalen för offentlig upphandling i ökad utsträckning kan beakta miljöaspekter." (Naturvårdsverket, 2015). I senare avsnitt behandlar vi hur och om Naturvårdsverkets ambitioner kan uppfyllas.

#### **4.1 Osäkerhet och risk i upphandlingsprocessen**

Det formella regelverket behandlar inte i någon större utsträckning det faktum att upphandlingsbeslut sker under osäkerhet vad gäller utfallet efter val av en av tänkbara leverantörer, t ex vad avser, miljökonsekvenser. Det finns också osäkerheter vad gäller en leverantörs trovärdighet och företagskultur vad gäller att t ex hålla leveranstid.

Även osäkerheten/sannolikheten för överprövning är av betydelse när en upphandling görs. Tyvärr har den sannolikheten kunnat vara 75 % av leverantörsbesluten, som i fallet med Stockholms stads upphandling av IT-tjänster. Stockholms stads upphandling av datakommunikation skulle ha varit klart 2012 om det inte vore för en lång rättslig process som drog ut på tiden. Affären gick till TDC, men Cygate överklagade till förvaltningsrätten och ansåg att upphandlingen skulle göras om, något som de sedan fick avslag på. Nu skrevs avtalet på nyårsafton 2014 vilket innebar att överprövningsprocessen tog 14,5 månader (Sara Johansson, 21 januari, 2015 <http://telekomidag.se/overklaganden-fortfarande-tungt-ok/>).

#### **4.2 Makt över beslut och konsekvenser - beslutsmakt**

Ovanstående exempel visar hur beställarens *beslutsmakt* begränsas t ex när det gäller tiden för *implementering av beslutet*, men också i vissa fall hela *beslutet* som måste göras om ifall en överprövning leder till att man måste upphandla från en annan leverantör än den som först ansågs lämpligast. Fördelningen av upplevd, reell och formell makt över upphandlingsbeslut beror bl.a. på följande variabler hos beställare och upphandlare: (a) kompetens, t ex faktisk kunskap om

upphandlingsområdet, juridisk kompetens, (b) resurser, t ex personal med ekonomisk, juridisk och sakkunskap inom upphandlingsområdet, (c) organisatorisk klimat, och (d) upplevd makt över beslutet.

### **4.3 Kompetens beställare - anbudsgivare**

Det är av betydelse hur kompetensen fördelas mellan beställare och anbudsgivare. Kompetens kan t ex handla om LOU kunskap. Så beskriver t ex Ershammar och Haraldsson (2013) baserat på en fältstudie, att i:

*"upphandlande myndigheter saknas ofta kompetens i form av en LOU-kunnig. Detta skapar en osäkerhet som kan göra att ändringar i förfrågningsunderlag och nytänkande kring upphandlingars utformning och anbudens utvärderingskriterier tenderar att undvikas. Det innebär bland annat att den generella önskan om att kunna vikta in kvalitetskriterier högre i förhållande till priset är svår att uppfylla. Problemet bottnar i beställarens rädsla att leverantören ska överpröva beslutet och att detta i sin tur leder till att upphandlingen ogiltigförklaras och måste göras om (Ershammar & Haraldsson, 2013, p. 80).*

Om upphandlaren inte har en kompetens, som kan upprätthålla miljökrav och samtidigt undvika risken för överprovning, finns det en risk att miljökrav får stå tillbaka för kostnader när beslutet fattas.

Kompetens i ett annat avseende är fackkunskaper inom upphandlingsområdet. Inom kärnkraftindustrin upphandlar man enligt LOU i ett av de svenska kärnkraftverken och bedömer att fackkompetens är så avgörande att personer med teknisk utbildning gör upphandlingar för verket. Upphandlarna har alltså ekonomisk/juridisk utbildning som en påbyggnadsutbildning och inte som en grundläggande expertutbildning (Jakobsson, Svenson & Salo, 2010).

### **4.4 Interaktionen beställare och leverantör**

Ett exempel på interaktion och makt vid upphandling av tjänster är då en offentlig upphandlare behöver en utredning som behandlar miljöaspekter i ett visst avseende vid en viss tidpunkt, men denna har inte levererats i tid till den beställande parten. Eftersom beställaren besitter

områdeskunskap finns då en risk att vederbörande själv slutför uppdraget för att inte förhindra att annan verksamhet blir lidande. Slutsatsen är att makten över upphandlingen då har förskjutits från beställare till leverantör om inte kontraktet innehåller ett kännbart vite som åberopas och måste erläggas av leverantören, vilket kan vara till skada för framtida upphandlingar.



## Växande sopkaos i Stockholm

Ett annat exempel på interaktion mellan upphandlare och leverantör är Stockholms stads upphandling av sophämtning där man accepterade ett anbud (från Ragn-Sells) som låg 35 % under närmaste konkurrenten. Det visade sig att Ragn-Sells inte hade kapacitet att utföra uppdraget med sophögar på gatan vid behållare som man inte hade kapacitet att tömma och efter många klagomål (ökning från 15 till 267 per dag) fick man ta hjälp av konkurrenterna Sita och Liselotte Löf för att utföra sitt uppdrag. Enligt Svenska Dagbladet (26 jan 2016) sade den ansvariga för upphandlingen, Katarina Johanson " Att utfärda vite till Ragn-Sells har inte varit ett alternativ. Ragn-Sells har varit öppna och schyssta med sina problem/efter ungefär 17 gånger fler klagomål - författarnas anmärkning/. Vi har hela tiden haft en bra dialog. Det löser inget att strida. Därför har det inte varit aktuellt med att utkräva något vite." Här har den som handlat upp tjänsten lämnat över makt till leverantören. Senare tvingade den mediala uppmärksamheten stadens representant att ändra sig.

De här båda exemplen på upphandlingar som inte uppfyllt kontraktsvillkoren belyser hur makten över en upphandling ges till den som levererar och den som accepterat ett anbud ger upp sin beslutsmakt i efterhand och tar på sig ansvaret för det som den levererande parten skulle ansvara för.

#### 4.4.1 Kostnader för upphandlande myndighet och anbudsgivare vid överprövning

Kostnader för upphandlande myndighet och anbudsgivare beskrivs schematiskt i nedanstående tabell. Som man kan utläsa av tabell 1 tenderar kostnaderna vid en överprövning att vara större för den upphandlande myndigheten än för den överprövande anbudsgivaren. Detta medför en obalans i maktförhållandet mellan upphandlande myndighet och anbudsgivare till den senares fördel. Denna obalans visas tydligt i upphandlingen av IT tjänster inom Stockholms stad där överklaganden var legio.

Tabell 1.

*Kostnadsfördelning vid överprövning.*

Aktör	Kostnad vid överprövning	Utfall överprövning	
		Bifall	Avslag
Offentlig upphandlare	Tidsförskjutning tjänst, varuleverans Kostnad löpande för ersättning av tjänst, varuleverans	Ev. löpande kostnader för tjänst, varuleverans tills, enligt intern bedömning, sämre anbudsgivare får kontrakt och börjar leverera	Eventuell löpande kostnad tills den initialt bedömde vinnaren kommer igång med tjänst, varuleverans
Anbudsgivare	Intern kostnad för formulering av överklagande (ingen avgift)	Får kontrakt utan ytterligare kostnad	Ingen ytterligare kostnad

#### 4.4.2 Kostnader för upphandlande myndighet och anbudsgivare vid negativ avvikelse från kontrakt

Om en leverantör avviker från ett kontrakt vad avser miljöaspekter blir det vanligen en besparing för företaget, men med en kalkylerad kostnad av olika slag för risken för upptäckt och sanktioner.



Om en offentlig upphandlare följer upp en leverans av en tjänst eller vara så krävs resurser av olika slag hos den offentliga upphandlaren, men det ökar sannolikheten för att miljöaspekter behandlas korrekt eller blir efter påstötning behandlade enligt kontraktet. Upphandlarens (subjektiva) bedömning av kontraktets miljöaspekter kommer att ingå i beslutet om hur mycket uppföljning ett kontrakt kräver och bedömningen är beroende av hur miljöaspekter ingick i det ursprungliga beslutet för att acceptera ett anbud.

## **5. Upphandlingar med konsekvenser för miljön i en Svensk kommun**

För att ytterligare illustrera processen kring offentlig upphandling i relation till miljöpåverkan, intervjuades en jurist på en upphandlingsavdelning samt en upphandlare (civ. ing) i en medelstor Svensk kommun. Intervjun genomfördes med en semistrukturerad intervjumetod 2016-04-06. Nedan presenteras i sammandrag av ett urval intervjusvar med betoning på teman relevanta för miljön och denna rapport.

Livsmedel till bl.a. omsorg är ett stort kommunalt upphandlingsområde. I samband med detta finns det önskemål att få veta mer om bl.a. hur djurskydds krav kan vägas in, speciellt mot bakgrund av att det finns exempel på hur andra kommuner gått genom legala processer i detta avseende. Närproducerat är ett annat område som ur ett perspektiv kan uppfattas som hindrande av den fria rörligheten och protektionistiskt.

En annan fråga är hur avancerade miljökrav man egentligen kan ställa. När det gäller målet om en giftfri förskola kan detta bli väldigt avancerat. Kriterier för detta finns att studera på t.ex. på upphandlingsmyndighetens hemsida. När det gäller de strategiska målen avseende avancerade miljökrav hänvisas man till Miljöstyrningsrådets (MSR) krav. Inom MSR finns grupper som arbetar med att få fram nya livsmedelskriterier.

Man ville också veta mer om vilka möjligheter man har inom ramen för upphandlingar att avvisa anbud av karaktären ”social dumping” och hur hanterar man leverantörer inom social fair trade i detta avseende. Andra viktiga och aktuella områden inom kommunen är hushållsavfall, entreprenörer med mycket fordon samt inköp av fordon till kommunen, men också stora bygg- och anläggningsprojekt inom kommunen.

Den kommunala upphandlingsverksamheten är organiserad kring en upphandlingsenhet bestående av 4 upphandlare, 1 upphandlingsjurist, 1 projektkoordinator, 1 kostuppföljare som i hög grad är kravställande och äger hela processen samt gör uppföljning, och 1 chef som även arbetar operativt i hög grad. Upphandlingen av livsmedel hanteras både internt (att man följer avtal vid upphandling) och externt. Det är enbart kost som följs upp av den förvaltningen själv. Övrig upphandling följs upp av de övriga förvaltningarna med hjälp av konsulter.

Införandet av möjligheten till E-upphandling har skapat bättre möjligheter till uppföljning. Specifikt följs avtalstider och indexförändringar av upphandlingsenheten. För att undersöka vilka krav man kan ställa på leverantörer, kan man skicka ut förfrågningsunderlag på remiss till marknaden. Dessutom hjälper LOU för att kunna utesluta leverantörer som har visat allvarligt fel i yrkesutövning. Upphandlare har dock bevisbördan i sådana ärenden.

Man kunde identifiera några viktiga risker vid upphandling ur miljösynpunkt. Man underströk vikten av att entreprenören får gott om tid för att fullfölja uppdraget. Det kan t.ex. ta 12 mån för att få en leverans av fordon. Som en motsats nämndes ett exempel att när det är kort om tid, t.ex. att måla om en skola inför terminsstarten och då är det tyvärr ofta inte möjligt att ställa stränga och genomtänkta krav på specifik miljöhanteringen. Man nämnde även avfallshanteringen som riskabel, speciellt i ljuset av händelserna vid upphandling av avfallshandling i Stockholm som figurerat i media. Ett exempel på hur man arbetar med detta är avfallssortering i 4 olika kategorier, samt att byggtreprenörer redogör för hur de hanterar och styrker hanteringen av giftigt avfall, t.ex. genom ”mottagningsbevis” att de levererat korrekt.

De viktigaste stadierna i en upphandling som kan vara speciellt kritiska för att de kan gå fel i miljöavseende i samband med en upphandling är: kravspecifikationen som ansågs vara det viktigaste, men även hur man formulerar tilldelningsbesluten, så att det inte blir felaktig uppfattning som leder till besvärliga tolkningar och tvister i efterhand. Avslutningsvis är uppföljningen viktig. Man påpekade också att man gärna försöker få så få underleverantörer som möjligt och att man försöker specificera så långt som möjligt vad underleverantörerna skall göra i kontraktet. I samband med hur man ser på tvingande kriterier (tilldelningskriterier) och särskilda kontraktsvillkor (som skrivs in i kontraktet) i samband med upphandlingar, resonerade man kring möjligheten att kunna skriva in bonusklausuler med extra ersättning för ökad miljösäkerhet. Detta

gäller när upphandlingen väl är avslutad och kontraktet löper.

Risken för överprövning ansågs som viktig att ta i beaktande då det fördyrar och försenar upphandlingsprocesserna på ett olyckligt vis. Man pekar på att det finns en överprövningsutredning (betänkande från 2015) och att man har en förhoppning om att denna skall begränsa överprövningarna. Sverige har den största proportionen överprövningar i ett Nordiskt perspektiv. I andra länder finns regler som begränsar möjligheterna för okynnesöverprövningar. EU har t.ex. rättsprövningsdirektivet, men Sverige har inte tidigare stärkt upp detta tillräckligt. Förlorar kommunen en överprövning kan man till och med förvänta sig att det kommer en faktura för entreprenörens juristkostnader.

I samband med den ständiga anpassningen av EU-direktiv till nationella verksamheter nämndes att EU-direktiven är alltför omfattande och svåra att förenkla. Detta har lett fram till lagförändringar i Sverige som därmed också som gjort det hela mer komplicerat. Vissa nya EU-direktiv ger dock säkerhet åt vissa delar i upphandlingen, t.ex. ”innovativt partnerskap”. Dock är definitionerna kring ”bästa förhållande mellan pris och kvalitet” luddiga. Sverige har strängare regler under tröskelvärdena än Europa i övrigt. Man upphandlar under tröskelvärdet som om det vore över tröskelvärdet i Sverige. I relation till diskussionen ovan och att kost och livsmedel upptog en stor del av de kommunala upphandlingarna, nämndes att det inom EU går att rikta upphandlingar, speciellt inom socialtjänsten (t.ex. vård och omsorg) till non-profit aktörer.

## **6. Upphandlingsprocessen som ett flöde av information och agerande**

I det följande presenterar vi först hot mot en korrekt genomförd upphandlingsprocess i en lista utan någon hierarkisk ordning. Därefter följer ett flödesschema omgivet av en textkolumn till vänster och en till höger som relaterar till motsvarande steg i flödesschemat. I kolumnen till vänster finns hoten i hotlistan förtecknade och till höger observationer baserade på intervjudata. Tillsammans ger flödesschemat en bild av var problem kan uppstå och var de kan avhjälpas. För en del upphandlingar förekommer inte alla de distinkta steg som presenteras i flödesschemat. I flödesschemat anges (av platsbrist) endast exempel på hot i listan. De individuella hoten är inte nödvändigtvis kopplade till specifika steg i flödesschemat och en del av dem kan förekomma i många av stegen beroende på hur processen kring upphandlingen är strukturerad. Vissa hot är

likartade men tas ändå upp under olika punkter.

## **6.1 Risker/hot mot en korrekt upphandlingsprocess med miljökonsekvenser**

Nedan förtecknar vi en rad risker eller hot mot en optimal upphandlingsprocess inkluderande miljöarbete. Dessa följs sedan upp i ett generellt schema över upphandlingsprocessen (se tabell 2, nedan).

### **6.1.1 Allmänpsykologiska-individen**

1. Vane/rutinbeslut - kan blockera alternativa beslut/lösningar.
2. Tidsbrist: t ex grund faktagenomgång, beslut på ett fåtal attribut, tunnelseende. Problem att identifiera miljöaspekter korrekt när man tar beslut. Personliga kognitiva hinder kan resultera i förvirring kring erhållen information om hållbar upphandling, eller att man missar multidimensionella aspekter.
3. Oförmåga att finna, ta hänsyn till och analysera sekundära effekter.
4. Brist på individuellt (positivt) affektivt engagemang i miljöfrågor.
5. Att inte lösa ev. osäkerheter i de initiala stegen av upphandlingsprocessen.
6. Att inte inhämta information om leverantörers tidigare kontrakt med offentliga beställare.
7. Omstrukturering av fakta och värden i beslutsprocessen för att stödja valt alternativ.
8. Medveten och omedveten konsolidering av beslut efter beslutet blockerar alternativa beslut/lösningar.
9. Kompetensbrist hos upphandlaren direktiv/lag.
10. Kompetensbrist hos upphandlaren sakfrågor.
11. Problem med avvägningen att upphandla mot små resp. stora aktörer. En del stora företag har ambitiösa standarder som visas upp, något som inte alltid är så lätt för mindre aktörer även om de bedriver seriös miljöverksamhet.
12. Risker att inte följa upp underleverantörernas prestation.
13. Att som upphandlare ta på sig något av leverantörens misslyckanden.

## 6.1.2 Organisation-socialpsykologiska

14. Att följa chef, signifikant annans (t ex kollega, närstående, chef) beslut utan adekvat ifrågasättande. - Chefers prioriteringar kan skapa psykologiska hinder för upphandlingsansvariga som i sin tur begränsar deras möjligheter att hantera hållbar utveckling. Prioriteringarna kan påverka upphandlingskriterier så att de tonas ned avseende hållbar utveckling i kravspecifikation och uppföljning.
15. Att låta socialpsykologiska/personliga relationer påverka upphandling utan adekvat ifrågasättande.
16. Särintressen hos parter i upphandlingen, t.ex. olika individuella motiv som inte omfattar frågor om hållbar utveckling.
17. Att begränsa den positiva dynamiken mellan specialister och beslutsfattare i upphandlingsteamet minskar kreativiteten vid hållbar upphandling.
18. För stark specialisering på individuell kunskapsnivå kan begränsa kommunikation och tvärvetenskapliga hänsynstaganden om miljöaspekter.
19. Rigida organisationer tenderar att öka risken för uppkomst av inofficiella parallella nätverk mellan aktörer i upphandlingen.
20. Organisatoriska förändringsmöjligheter till att bättre tillvarata hållbar utveckling vid upphandling hämmas av tröghet och/eller riskaversion bland den upphandlande personalen. Intraorganisatoriskt motstånd och samordningsproblem hämmar förändringsmöjligheter till att bättre tillvarata hållbar upphandling.
21. Tvångstryck från upphandlingsförordningar kan förhindra eller försvåra hållbar upphandling.
22. Risken för överprövning.
23. Att inte skapa rutiner för uppföljning av kontraktsvillkor.
24. Kortsiktiga tidshorisonter och det traditionella synsättet på ekonomisk effektivitet skapar tendenser till kortsiktigt tänkande.
25. Brist på erfarenhetsåterföring. T.ex. avsaknad av dokumentation kring tidigare erfarenheter av

upphandlingar. Att inte dokumentera och kommunicera en leverantörs kvalitet inom egen organisation och till andra offentliga upphandlare.

26. Den rådande marknadsmodellen leder till sammanblandning av miljö- och den ekonomiska dimensionen vid prioriteringsbeslut.

27. Att lägga för stor vikt på god tro om sociala kontrakt mellan parterna i relation till obligatoriska krav.

Tabell 2. Upphandlingsprocessen: exempel på teoretiskt och empiriskt predicerade samt i denna undersökning rapporterade hot mot processens kvalitet. För vissa upphandlingar förekommer inte alla de distinkta steg som beskrivs nedan. Lägg märke till att delar av tabellen kan tyckas självklara men ändå kan de förtjäna uppmärksamhet vid en upphandling. Viss överlappning förekommer mellan hot och steg i upphandlingen.

Exempel på hot baserade på teori och tidigare beteendevetenskaplig forskning, som kan förekomma vid sidan av och påverka även juridiskt reglerade delar av processen (numrering enligt tabell NN)	Steg i upphandlingsprocessen Beroende på upphandlingsprocessens karaktär kan vissa led utgå.	Empiriska observationer denna studie, intervju och dokument.
<p>1. Vanebeslut: kan blockera all lösning</p> <p>2. Tidsbrist: grund analys, "tunnelseende", favorisering av första beskrivning av behov, förbiseende av alternativ och miljö.</p>	<p><b>(1) Inledande behovsanalys</b></p> <p>Så att säga en "önskelista" för olika delar av den inledda upphandlingen. Kan innehålla: vad som ska upphandlas under en given tidsperiod, akuta behov planeringssystem, beslut om initiering av upphandling, beredning av ärendet, tilldelning av handläggare. "Noll alternativ", det vill säga att man inställer upphandlingen, skall alltid finnas med i förstudien och tas med som ett alternativ i beslutsprocessen.</p>	<p>-Viktigare att se helheten än att fastna på små detaljer.</p>
<p>1. Vanebeslut: rutinprocess är bra men kan utestänga övervägande av alternativ.</p> <p>9. Kompetensbrist direktiv/lag: kan senare ge leverantörer som t ex vill överklaga fördel.</p> <p>17. Att begränsa dynamiken mellan</p>	<p><b>(2) Upphandlingsteam/projektgrupp skapas</b></p> <p>En projektledare utses utifrån vilken typ av upphandling som kommer göras och utgör beställarens ställföreträdare och representant i projektet. Projektledaren skapar en</p>	<p>Glapp mellan organisationens delar, t.ex. mellan upphandling, miljöcertifiering etc. Svårt att få alla att mötas i organisationen.</p>

<p>specialister och beslutsfattare i upphandlingsteamet minskar kreativiteten vid hållbar upphandling</p> <p>18. För stark specialisering på individuell kunskapsnivå kan begränsa kommunikation och tvärvetenskapliga hänsynstaganden om miljöaspekter.</p>	<p>projektgrupp utifrån behoven i projekteringen vilket också styr sammansättningen av projektgruppens kompetens. De övriga medlemmarna i projektgruppen representerar olika funktioner beroende på upphandlingens art. Projektgruppen tar fram all detaljplanering i projektet.</p>	
<p>9. Kompetensbrist direktiv/lag: begränsar tänkbara möjligheter.</p> <p>10. Kompetensbrist sakfrågor: kan ge mindre bra framtida leveranser.</p> <p>14. Följa andra okritiskt: risk att enskild åsikt dominerar.</p>	<p><b>(3) Behovsanalys av projektet</b>  Identifikation och definition av upphandlingsbehovet inom projektuppdraget eller verksamhetsområdet. Beskrivning av vilka delar upphandlingen skall bestå av, hur gränssnitten mot andra funktioner ser ut och ev. tänkta problemområden. Analys med hänsyn till organisationens långsiktiga behov samt projektets mer omedelbara behov. Bedömningar huruvida organisationen skall utföra vissa moment själv eller köpa utifrån. Interna eller externa experter inom juridik och avtal kopplas in vid mer komplexa upphandlingar.</p>	<p>Ramavtalsförhandlingen är viktig avseende vilka miljökrav som ställs underavtalsperioden. Viktigt att specificera tidigt i processen.</p>
<p>1. Vanebeslut: rutinprocess är bra men kan utestänga övervägande av alternativa eller kompletterande krav avseende t ex miljö.</p>	<p><b>(4) Kravspecifikation</b>  Projektgruppen börjar sitt arbete med kravspecifikationen. Beställaren kontrollerar</p>	<p>-Svårt att få fram resurser till särskilda kontraktsvillkor.  -Glapp mellan sak/miljökompetens och</p>



<p>3. Sekundära effekter: d v s följer av följer av upphandling längre bort i konsekvenskedjan kan missas, t ex miljö.</p> <p>10. Kompetensbrist sakfrågor: försvårar optimal kravspecifikation.</p> <p>12. Risken att inte följa upp underleverantörernas prestation.</p> <p>21. Tvångstryck från upphandlingsförordningar kan förhindra eller försvåra hållbar upphandling</p> <p>22. Risk för överprövning: detta attribut skall egentligen inte ingå i ett senare beslut och måste redan här elimineras genom kravspecifikationen, risk för senare otillbörligt hänsynstagande.</p> <p>23. Uppföljning kontraktsvillkor: risk att man inte redan nu tar in villkor för uppföljning av leverans.</p> <p>27. Att lägga för stor vikt på god tro om sociala kontrakt mellan parterna i relation till obligatoriska krav</p>	<p>att projektgruppen tar hänsyn till det juridiska regelverket. I princip skall kravspecifikationen bli helt klar vid detta stadium. Det är viktigt att kravspecifikationen sker på rätt specifikations- och detaljnivå.</p>	<p>upphandlingskompetens.</p> <p>-Samma resurser för att göra stora och små upphandlingar, är det rimligt.</p> <p>_Vid ont om tid blir kravspecifikationen gällande miljö lätt för ytlig.</p> <p>-Dåligt ställda krav gynnar oseriösa leverantörer som också chansar på icke-uppföljning från myndighetens sida.</p> <p>-Myndighetens beställarmognad styr detta. T.ex. NV kontra Byggentreprenörer.</p> <p>-Man måste följa upp att underleverantören också följer lagkrav och anbudskrav.</p> <p>-Viktigt att ställa viktiga miljökrav tidigt upphandlingsprocessen.</p> <p>-Svårt att veta hur man skall ta hänsyn till etiska aspekter vid upphandling. Det diskuteras etik men vid upphandlingen är det reglerna som styr. Ingen egen beslutsmodell för att möta reglerna. Det sägs inget i regelverket om hur de viktas.</p> <p>-Underleverantörskrav finns specificerat i avtal men juridiskt ansvar vilar på utföraren</p>
<p>2. Tidsbrist: risk att planen blir otillräckligt genomtänkt och baserad på otillräcklig information och hänsynstagande till andra</p>	<p><b>(5) Tidplan</b> Tidsplanen skall innehålla tidpunkt för slutförande av varje moment, vilka deltagare</p>	<p>-Tar tid när konsulterna överklagar upphandlingsbeslut.</p> <p>-När konsulternas erfarenhet hos NV ges för</p>

<p>interagerande processer. 24. Kortsiktiga tidshorisonter och det traditionella synsättet på ekonomisk effektivitet skapar tendenser till kortsiktigt tänkande</p>	<p>som arbetar inom varje moment och vem som ansvarar för det. Varje projekt har en upphandlingsplan där leverantörsanalys/marknadsanalys, förhandsannonsering, leverantörsbedömning, förfrågningar om preliminära budgetofferter och kontraktsform dokumenteras efterhand som de olika momenten genomförs.</p>	<p>stor vikt vid bedömningen av anbud. -Även förseningar av uppdragets genomförande. -Om utföraren inte förstått uppdragen så tar det mer tid och resurser från NV att ro det i hamn.  Övrigt, passar kanske inte in här... -Man har ett långsiktigt mål att allt ska bli bättre, med det är inget man tar upp i en upphandling. – -NV ställer inte lång-kort-siktiga mål mot varandra i sin verksamhet. -Det finns begränsade resurser att följa upp långsiktiga effekter.</p>
<p>1. Vane/rutinbeslut: här ställs rutiner på prov och luckor i dessa kan skapa sämre leveranser. Saknas t ex uppföljnings-information om leverantörers tidigare arbete är det en risk. 11. Problem med avvägningen att upphandla mot små resp. stora aktörer. En del stora företag har ambitiösa standarder som visas upp, något som inte alltid är så lätt för mindre aktörer även om de bedriver seriös miljöverksamhet.</p>	<p><b>(6) Marknadsanalys/preliminära leverantörer</b> Här ingår att följa förändringar på leverantörsmarknaden, bevakning av huvudleverantörer, ansvar för produktgrupper samt att verka för samordning, standardisering och synergier inom organisationen. Upphandlaren bevakar huvudleverantörer och ombesörjer ev. förhandsannonsering inför kommande upphandling sker. De</p>	<p>-Förtroende är viktigt vid upphandling av tjänster men det går inte att kravställa</p>

<p>27. Att lägga för stor vikt på god tro om sociala kontrakt mellan parterna i relation till obligatoriska krav</p>	<p>övergripande kvalitets- och tekniska krav som ställs på leverantören för att leverantören skall erhålla anbudsförfrågan samt omfattningen av upphandlingen tas fram.</p>	
<p>1. Vane/rutin: se ovan  2. Tidsbrist: se ovan  3. Sekundära effekter: risk att miljöeffekter direkt och sekundärt förbises om ej i fokus.  12. Risken att inte följa upp underleverantörernas prestation.</p>	<p><b>(7) Kravbild upphandlingens kriterier och anbudsförfrågan leverantörer</b>  Kravbilden omfattar tekniska krav, kvalitetsmässiga krav, kommersiella krav och tidsmässig krav. Strukturering och planering av förfrågningsunderlag sker utifrån en genomtänkt kravbild gällande hela upphandlingen och mallar för kontrakt. En anbudsförfrågan tas fram vilken innehåller kommersiell och teknisk kravbild och utvärderingskriterier och bifogas förfrågningsunderlaget.  Utvärderingskriterierna skall vara tydliga och så långt som möjligt mätbara och ge möjlighet att påvisa objektiv bedömning i val av leverantör. Vid bedömningen kan kriterierna spaltas upp ytterligare utan att dessa finfördelningar av kriterierna biläggs förfrågningsunderlaget.</p>	<p>-Mindre specifikt vid tidspress.</p>
<p>2. Tidsbrist: om inte leveransspecifikationen utarbetats tidigare, risk för ytlighet och förlitande på leverantören.</p>	<p><b>(8) Leveransspecifikation</b>  En leveransspecifikation utarbetas enligt en given rutin som styr granskning av varor och tjänster vid anbud och upphandling för att</p>	

	tydliggöra bilden av vad som förväntas av leverantören och ge denne möjlighet att ge rättvisande anbud.	
<p>1. Vane/rutin: bra och kan skapa risker om situationen förändras där den gamla rutinen appliceras.</p> <p>2. Tidsbrist: se ovan</p> <p>3. Sekundära effekter: alltför stort fokus på mest betydelsefulla kriterier kan eliminera miljö och sekundära miljöeffekter. 7.</p> <p>Omstrukturering före beslut: risk för systematiskt "biased" stöd av preliminärt val, blockerar alternativ.</p> <p>8. Konsolidering efter beslut: valt alternativ ges okritiskt stöd.</p> <p>10. Tidigare information om leverantör: Saknas detta finns risk för val av fel leverantör.</p> <p>11. Problem med avvägningen att upphandla mot små resp. stora aktörer. En del stora företag har ambitiösa standarder som visas upp, något som inte alltid är så lätt för mindre aktörer även om de bedriver seriös miljöverksamhet</p> <p>12. Risker att inte följa upp underleverantörernas prestation.</p>	<p><b>(9) Anbudsutvärdering</b></p> <p>Prissättningen kan påverka bedömning i andra avseenden (effekten kan också visas i kontrollerade, psykologiska studier) och därför kan man göra en separat utvärdering utan att priser är kända. Man kan också företagsnamn och märken för att undvika bedömningsfel.</p> <p>Upphandlaren skapar i samråd med andra (om tillräckligt många anbud inkommer) en rangordningslista innehållande de leverantörer som har de mest fördelaktiga anbuden. Anbuden kan vara separerade i en miljöteknisk del utan priser och en kommersiell del med priser.</p>	<p>-Marknadsmodellen kan vara ett hinder när det gäller miljöaspekter..</p>

<p>15. Socialpsykologiska effekter: individen påverkas alltför mycket av gruppen.</p>		
<p>3. Sekundära effekter: dessa kan vara mer diffusa och därför svåra att använda vid en förhandling.</p> <p>15. Socialpsykologiska effekter: om en (alltför god) personlig relation etableras upphandlare leverantör risk för t ex svag förhandling för det offentliga.</p>	<p><b>(10) Förhandling</b></p> <p>Vid byggprojektering använder upphandlaren de anbud, som ligger bäst till i rangordningen baserat på utvärderingarna av de olika leverantörerna för att genomföra förhandlingar. Man måste ta ställning till i vilken grad säkerhets- och miljökrav är förhandlingsbara.</p>	
<p>Ur den enskilda tjänstemannens synvinkel finns vid sidan av det juridiska risker förknippade med följande enligt tabell NN: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 12, 13, 14.</p> <p>Dessutom hänvisas till text om beslutsfattande i rapporten. Här kommenteras endast kort de olika punkterna.</p> <p>1. Vane/rutin: som ovan</p> <p>2. Tidsbrist: ju mer tidsbrist desto större risk för hastigt beslut som stötts av alltför få attribut med risk för t ex bortfall av miljö.</p> <p>3. Sekundära effekter: risk för bortfall av attribut.</p> <p>7. Omstrukturering före beslut: det</p>	<p><b>(11) Slutligt val av leverantör</b></p> <p>Antalet personer som är med och beslutar leverantörsvalet beror dels på upphandlingens storlek, dels på hur mycket inverkan åtgärden/leverantören har på den egna verksamheten. Om beställningen är ett slutligt avtal så sänds det av upphandlaren till leverantören och rekvirenten</p> <p>Om avvikelserna från beställning ger anledning till vidare diskussion med leverantören görs detta, i annat fall accepteras de. Under detta moment blir avtalet formellt klart. Avtalet granskas igen av annan inköpare avseende formalia varpå avtalet godkänns av organisationen.</p>	<p>-Lägger stor vikt på att undvika överprövning det blir extra arbete både juridiskt och kvalitativt om man hamnar i konflikt.</p> <p>-Viktigt att man skrivit tydliga prövningskriterier.</p>

<p>preliminära valet ges, sakligt sett, alltför mycket stöd - metod för korrigerig är att anta hypotetiskt val av annat alternativ och argumentera för detta.</p> <p>7. Omstrukturering efter beslut: som före för att kolla val och komplettera villkor.</p> <p>9. Kompetensbrist direktiv/lag: jmf 12.</p> <p>10. Kompetensbrist sakfrågor: jmf 12.</p> <p>11. Problem med avvägningen att upphandla mot små resp. stora aktörer. En del stora företag har ambitiösa standarder som visas upp, något som inte alltid är så lätt för mindre aktörer även om de bedriver seriös miljöverksamhet.</p> <p>15. Socialpsykologiska effekter: individen påverkas alltför mycket av gruppen.</p> <p>22. Risken för överprövning: alltid där och måste elimineras så långt möjligt med hjälp av expertis.</p> <p>25. Tidigare information om leverantör: Saknas detta finns risk för val av fel leverantör.</p>		
<p>8. Socialpsykologiska effekter: risk för att personliga kontakter mellan upphandlare och</p>	<p><b>(12) Uppföljning</b> Leverantören skall i detta skede leverera</p>	<p>-Ingen mekanism för systematisk utvärdering. -Organisationer som är vana vid</p>

<p>leverantör påverkar uppföljningen och rapporteringen av en upphandling/leverans.</p> <p>12. Risken att inte följa upp underleverantörernas prestation.</p> <p>13. Upphandlare tar på sig leverantörsmisslyckanden eller kontraktavvikelser: ansvar för felaktigheter hos leverans kan tas av upphandlare som inte hävdar det offentliga rätt gentemot leverantör.</p> <p>23. Inga rutiner för uppföljning av kontraktsvillkor: risk för att det offentliga ges bristfällig kvalitet/kvantitet.</p> <p>25. Ingen information om tidigare offentliga upphandlingar inom området: det offentliga lär inget av misstag och framgångar.</p>	<p>enligt överenskomna krav och kontroll från den upphandlande organisationen skall göras så att man säkerställer tjänste- och produktenskaper.</p> <p>Leverantörsbedömarna kan gå in i leverantörens process och ge förslag till förbättringar. Efter hand görs inspektioner och kravuppföljningar.</p>	<p>kvalitetsuppföljning har lättare att anpassa sig till miljökrav och återföra info om hur dessa har uppfyllts.</p> <p>-Att genomförandeavdelningen inte omsätter informationen som Analys och forskningsavdelningen tagit fram.</p> <p>-Att inte följa upp sina avtal/de krav som ställts.</p> <p>–</p> <p>-Organisationer som är vana vid kvalitetsuppföljning har lättare att anpassa sig till miljökrav och återföra info om hur dessa har uppfyllts.</p> <p>-Det saknas kompetens att följa upp underleverantörers miljöarbete, resursbrist , kompetens och rutiner.</p> <p>-Begränsade resurser finns att följa upp underleverantörer</p>
<p>25. Ingen information om tidigare offentliga upphandlingar inom området:</p> <p>Dokumentation av aktuell upphandling integreras inte med tidigare upphandlingar och kan inte bedömas i relation till tidigare erfarenheter av offentlig upphandling.</p> <p>Om inte system för lagring och framplockning av information skapas innebär det att det</p>	<p><b>(13) Informationshantering och Erfarenhetsåterföring</b></p> <p>Händelser skall under upphandlingens gång rapporteras in i en databas för erfarenhetsåterföring. Avsikten med inrapporteringen är att information från tidigare upphandlingar av liknande karaktär och/eller av samma leverantör ska</p>	

offentliga inte lär av tidigare upphandlingar.	kunna användas som erfarenhetsbank i pågående och kommande upphandlingar. Projektgruppen skriver en slutrapport över upphandlingen när den är klar.	
--	---	--



## 7. Resultat

### 7.1 Sammanfattning av teoretiska implikationer och empiri

Rapporten har analyserat offentlig upphandling i ett beteendevetenskapligt perspektiv. Detta har genomförts dels genom applicering av psykologisk beteendevetenskaplig empiri och teori på upphandlings-processen i avsnitt som bygger på en genomgång av speciellt relevant svensk och internationell litteratur, dels genom intervjuer på fältet och dokumentanalys. Intervjuerna har beskrivit olika aspekter av ett antal upphandlingar och resultaten har integrerats i text och i ett flödesschema. Ett antal potentiella hot mot miljöarbetet har identifierats och presenterats i anslutning till ett flödesschema från behov till uppföljning av en upphandlings miljöeffekter.

Direktiv och lagar skapar det ramverk inom vilket en upphandlande myndigheter och leverantörer kan agera. Allmänt kan sägas att regelverket i EU och Sverige för offentlig upphandling under senare år gradvis har ändrats så att det är enklare att inkludera miljökonsekvenser i en kravspecifikation för en upphandling nu 2016 än tidigare. Om handelsavtalet mellan EU och USA, TTIP genomförs vet man inte vad som kommer att hända med denna trend då USA i många avseenden har en mindre sträng miljölagstiftning än Sverige.

Det första en offentlig organisation skall fråga sig då ett behov identifieras är om den tänkta leveransen skall prioriteras och behövs, om den kan göras bättre inom organisationen eller om den skall upphandlas externt och hur miljökonsekvenser kan hävdas i de olika fallen.

Den offentliga upphandlaren löper vissa risker att inte tillgodose berättigade miljökrav vid en upphandling, där t ex tidsbrist i olika led kan utgöra en risk för att miljöaspekter inte tas med på ett tillfredsställande sätt i en upphandling. Vid tidsbrist kan det finnas det risk att vanor eller rutiner tillämpas okritiskt utan att man tänker på om de ger den bästa kravspecifikationen med miljökrav.

Förbättrad planering, tillräckliga resurser och ett genuint intresse för miljökonsekvenser hos den personal som upphandlar kan avvärja denna risk. Relaterat till detta är risken att kravspecifikationen inte blir tillräckligt väldefinierad och löser upp eventuella osäkerheter tidigt i

processen.

Även potentiella anbudsgivare behöver tid för att kunna förbereda sig för leverans och därför är tidsbrist och dålig planering även negativt för en leverantör.

Interaktionen och kompetensen inom den upphandlande gruppen av befattningshavare är naturligtvis av betydelse för arbetet med kravspecifikation och beslut. Särintressen och individuella motiv måste ställas åt sidan för att få ett kreativt tänkande under en upphandling.

Man måste motverka uppkomsten inofficiella parallella nätverk mellan aktörer vid en upphandling.

Det är viktigt att inte låta "god tro" om en aktör avseende miljöarbete ingå i ett beslutsunderlag utan att specificera i tillräcklig detalj allt som krävs i kravspecifikationen och kontraktet.

Brist på information om en budgivares tidigare leveranser till offentlig sektor saknas ofta och sådan information är dessutom svår att utnyttja legalt mot en anbudsgivare, som inte tidigare fullföljt miljökrav tillfredsställande. En förbättrad och enkel dokumentation av kvaliteten på tidigare leveranser borde skapas och användas.

Det kan vara ett problem att upphandla när olika stora aktörer ger anbud. Stora företag kan ha ambitiösa standarder att visa upp medan mindre aktörer kan ha svårt att visa att de bedriver seriös miljöverksamhet även om de gör det.

Ofta ligger bevisbördan på en myndighet att visa att en typ av upphandling och val av leverantör är korrekt. Leverantörer kan överklaga och överklagar inom vissa branscher många upphandlingsbeslut. Det kan medföra att den upphandlade myndigheten informellt tar hänsyn till risken för överprövning, tidsfördröjning och eventuella extra kostnader vid val av leverantör.

Det saknas i många fall information om hur en anbudsgivare tidigare har klarat miljökrav och miljöarbete. Därför finns det en risk att samma eller olika offentliga upphandlare upprepat väljer företag med liten kostnad och tveksam miljöprofil.

Det finns en risk att upphandlare psykologiskt tar på sig en leverantörs kontraktsbrott och antingen med egna resurser om de finns (t ex kontrakt om kunskapsöversikt där upphandlaren har kompetens) och kompletterar och slutför leveransen själv eller vid ett kontraktsbrott underlåter att kräva en leverantör på skadestånd trots att det är inskrivet i ett kontrakt.

## 7.2 Tillämpning

Vi sammanfattar här i punktform några problem vid offentlig upphandling med miljökonsekvenser med förslag till motåtgärder.

### (a) Särskilda kontraktsvillkor om miljöarbete.

**Problem:** En svårighet är att särskilda kontraktsvillkor gäller underavtalsperioden (t ex att under leveranstiden förbättra miljöarbetet i något avseende), men de kan inte vara avgörande vid ett upphandlingsbeslut och skrivs inte in i avtal som underlag för eventuellt kontraktsbrott. Det gör det svårt att med kraft följa upp en utlovad åtgärd.

**Åtgärd:** Man kan för att stödja miljöarbete ge bonus för miljöarbete under kontraktstidens gång.

### (b) Kvalitativa kriterier

**Problem:** Det är svårt att formulera krav eller specifika kontraktsvillkor som rör kvalitativa avseenden (t ex att hålla en parkyta ren och vacker, cykelbana halkfri).

**Åtgärd:** Man bör omforma kvalitativa kriterier till mätbara storheter.

### (c) Tidsbrist

**Problem:** Tidsbrist är ett stort hot mot upphandlingar och miljökonsekvenser.

*För upphandlaren:* Den medför ytligare bearbetning av information i olika avseenden, att färre avseenden beaktas, att implicita antaganden görs om information som inte finns (t ex positiva långtidseffekter på miljön) att kvalitativ information ges lägre vikt, att upphandlaren stressas, att man fattar beslut som andra fattat, att man till slut fattar beslut (skriver kravspecifikation, bestämmer leverantör) när tiden är ute och inte när man nått ett optimalt beslut.

*För leverantören:* Att man inte får tillräckligt med tid för att förbereda anbud, att man inte får tillräckligt med tid för att hinna uppfylla ett kontrakt i tid, etc.

**Åtgärd:** Planering och realistisk planering "slacks", dvs så att där finns reservtider för oförutsedda händelser under arbetets gång (kan fyllas med annat arbete efter det att "reservtiden" inte utnyttjats - om det då finns tid kvar).

#### **(d) The "big muddy" och miljön**

**Problem:** Efter det att mycket resurser (ekonomiska, arbetsmässiga, psykologiska) lagts ner på ett projekt finns det en stor risk för att man hänger kvar vid projektet även om det gradvis dyker upp stora negativa miljö eller ekonomiska konsekvenser, som talar för att man skall avbryta. Det betyder att ekonomiska och negativa miljöeffekter visar att en fortsättning på projektet egentligen inte är rationell.

**Åtgärd:** Stoppa upp och behandla projektet som det vore helt nytt oavsett vad som hänt tidigare och gör en utvärdering av alternativen (1) fortsätt och (2) stoppa/avsluta (och gör något annat).

#### **(e) Attityder och engagemang hos förebilder inom en organisation**

**Problem:** Om ledande personer och befattningshavare lägre i en organisationshierarki inte visar ett positivt miljöengagemang, så försvårar det eller förhindrar det en utveckling av miljöarbetet inom organisationen. Forskning har visat att enskilda personers attityder i olika avseenden har varit mycket viktigt för en organisations agerande. Detta är nödvändigt på toppnivå men även genom hela organisationen att man har en positiv attityd till miljöarbete och kan agera därefter. Detta gäller såväl upphandlare som en leverantörs-organisation.

**Åtgärd:** Sprid kunskap om miljöarbete och hur miljön kan bevaras för att ändra attityder och öka engagemang.

#### **(f) Överprövning**

**Problem:** En upphandling kan överprövas a företag som inte fick upphandlingen vilket försenar och fördyrar upphandlingsprocessen för den upphandlande myndigheten. Risken för överprövning skall egentligen inte ingå i beslutsunderlaget vid en upphandling, men i praktiken nämns det relativt ofta av upphandlare. Det kan leda till att man kan favorisera företag med större resurser för att undvika överklaganden. Ett större företag har vanligen mer juridiska resurser för att överpröva än ett mindre och kan därför gynnas för att minimera risken för överprövning.

**Åtgärd:** Ändra lagstiftningen så att den mer liknar nordisk och europeisk lagstiftning på området

som är mer restriktiv vad avser kostnader och möjligheter för att överpröva.

#### **(g) Relation upphandlare leverantör**

**Problem:** Den professionella relationen mellan upphandlare och leverantör kan påverkas av personliga faktorer och relationer. Så kan t ex det uppstå en personlig vänskap som kan leda till mindre sträng kontroll av hur en leverantör lever upp till sitt kontrakt (skadestånd utkrävs ej trots möjlighet i kontrakt, upphandlaren gör själv färdigt ett ofullständigt arbete).

**Åtgärd:** Utbildning av upphandlande personal för att motverka att de blir personligt involverade och så att de håller på sin affärsmässiga professionalism som motpart i en affärstransaktion. En referensgrupp inom den upphandlande organisationen kan hjälpa till att hålla det hela affärsmässigt.

#### **(h) Tidigare erfarenheter av leverantör**

**Problem:** Det är svårt att vid bedömningen av ett anbud uppskatta hur rimligt det är att kontraktet kommer att uppfyllas i varje detalj, om det innebär social dumpning etc. Tidigare erfarenheter med en leverantör skulle underlätta bedömningen av ett aktuellt anbud, men detta försvåras av (1) att man vanligen inte mellan myndigheter kommunicerar sådan information, (2) att man inte formellt kan ta hänsyn till den informationen annat än i flagranta fall (t ex gravt underpris).

**Åtgärd:** Inför register över företag med bedömning av leverans kvalitet och låt detta ingå i beslutsunderlaget vid en upphandling. Nya företag bedöms extra för att få komma med i konkurrensen.

#### **(i) Upphandlingar och kostnader för miljöarbetet**

**Problem:** Miljöarbete kräver kostnader som leverantören måste betala utöver själva varan eller tjänsten. Därför finns det en risk för att det sparas på det arbetet.

**Åtgärd:** Upphandlaren måste vara vaksam och ha rutiner för att följa upp att miljöarbetet inte försvagas under kontraktstiden. Ett annat sätt är att rikta en upphandling till non-profit organisationer; detta är möjligt enligt lag och EU direktiv. Genom att dessa företag inte behöver ge vinst kan de använda överskott, som ett annat företag skulle ta ut i vinst, för miljöarbete.

#### **(j) EU direktiv och svensk lag**

**Problem:** Ej fullständig kunskap om hur EU direktiv och svensk lagstiftning ger möjligheter till att ta stor hänsyn till miljökonsekvenser.

**Åtgärd:** Anlita eller satsa på personal som vet hur man kan utnyttja lagstiftningen t ex genom att ställa hårda miljökrav eller rikta upphandling mot non-profit företag som kan ha mer ekonomiskt utrymme för bedriva miljöarbete än ett vinstdrivande företag.

### 7.3 Forskning

Rapporten har givit en viss översikt av existerande forskning och undersökningsrapporter. För att få en mer detaljerad bild av upphandling med miljökonsekvenser kan nedanstående forskningsteman ge mer information.

1. Det historiska perspektivet: Förändringar av rutiner och lagstiftning. Vad har drivit fram ökad miljöhänsyn inom offentlig upphandling och vilka har hindren varit i Sverige, Europa och USA.
2. Vilka faktorer i en organisation är nödvändiga och positiva för en faktisk förbättring av miljökrav vid en upphandling? Vad är yta (t ex policydeklarationer utan fullföljande av orden) och vad är verklighet (miljökonsekvenser av en upphandling)?
3. Vilken betydelse och på vilket sätt har "eldsjälar" för miljömässigt förbättrade upphandlingar?
4. Hur hanteras konflikten kostnad-miljöansvar i olika typer av upphandlingar?
5. Vad betyder tidshorisont och diskonteringsperiod för miljöarbetet i en upphandling?
6. Vad betyder otryggheten för en leverantör (om att få förlängt kontrakt) för kontinuiteten och långsiktigheten i miljöarbetet?

### Referenser

- Arrighetti, A, Bachman, R. & Deakin, S. (1997) *Cambridge Journal of Economics*, 21, 171-195.
- Arkes, H. R., & Blumer, C. (1985). The psychology of sunk cost. *Organizational behavior and*

human decision processes, 35(1), 124-140.

Bagozzi, R. P. (1974). Marketing as an organized behavioral system of exchange. *Journal of Marketing*, 38, 77–81.

Birkin F., Polesie T., & Lewis L. (2009) A new business model for sustainable development: an exploratory study using the theory of constraints in Nordic organizations. *Business Strategy and the Environment*, 18(5): 277–290.

Blau, P. (1964). Power and exchange in social life. New York: J Wiley & Sons.

Budescu, D. V., Weinberg, S., & Wallsten, T. S. (1988). Decisions based on numerically and verbally expressed uncertainties. *Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance*, 14(2), 281.

Ellegaard, C., & Ritter, T. (2007). Attractiveness in Business Markets: Conceptualization and propositions., *23rd IMP Conference Manchester*.

Ershammar, S. & Haraldsson, C (2013) *Kvalitet inom offentlig upphandling –en fallstudie av en kommunal förvaltning*. Linköpings Tekniska Högskola Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling LIU-IEI-TEK-A--13/01611--SE

Forgues, D., & Koskela, L. (2009) The influence of a collaborative procurement approach using integrated design in construction on project team performance. *International Journal of Managing Projects in Business*, 2(3), 370-385.

Fryksdahl, A & de Jounge, M. (2012) *Upphandlingsreglerna - en introduktion*. Stockholm: Konkurrensverket.

Garland, H. (1990). Throwing good money after bad: The effect of sunk costs on the decision to escalate commitment to an ongoing project. *Journal of Applied Psychology*, 75(6), 728.

Grandia, J., Steijn, B., & Kuipers, B. (2015) It is not easy being green: increasing sustainable public procurement behaviour. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3), 243–260.

Jakobsson, M., Svenson, O. & Salo, I. (2010) *Upphandling inom kärnkraftsindustrin, kvalitet, säkerhet och beslutsfattande* Stockholm: SKI, Rapport 2010:06 ISSN: 2000-0456. [www.stralsakerhetsmyndigheten.se](http://www.stralsakerhetsmyndigheten.se)

Kerr, N. L., & Tindale, R. S. (2004). Group performance and decision making. *Annu. Rev. Psychol.*, 55, 623-655.

Konkurrensverket (2012) *Siffror och fakta om offentlig upphandling: Statistik om upphandlingar* <http://www.konkurrensverket.se>

Konkurrensverket (2016) *Upphandling under 2011*. Rapport 2012:6. <http://www.konkurrensverket.se>

- Koskela, L., Howell, G. and Lichtig, W. (2006), "Contracts and production", paper presented at Symposium on Sustainability and Value through Construction Procurement, CIBW92 Procurement Systems, CIBW, Salford.
- Lounsbury, M., & Crumley, E.T. (2007). New Practice Creation: An Institutional Perspective on Innovation, *Organization Studies*, 28, 7, 993–1012.
- Man-Son-Hing, M., O'Connor, A. M., Drake, E., Biggs, J., Hum, V., & Laupacis, A. (2002). The effect of qualitative vs. quantitative presentation of probability estimates on patient decision-making: a randomized trial. *Health Expectations*, 5(3), 246-255.
- Martin, S., Hartley, K., & Cox, A. (1999). Public Procurement Directives in the European Union: A Study of Local Authority Purchasing, *Public Administration*, 77(2), 387–406.
- Meehan, J., Bryde, D. (2011) Sustainable Procurement Practice. *Business Strategy and the Environment*, 20, 94–106.
- Meyer, J.P., Stanley, D.J., Herscovitch, L., and Topolnytsky, L. (2002) Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: A Meta-analysis of Antecedents, Correlates, and Consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61, 20–52.
- McCloy, R., Byrne, R. M., & Johnson-Laird, P. N. (2010). Understanding cumulative risk. *The Quarterly Journal of Experimental Psychology*, 63(3), 499-515.
- Mont, O., Lehner, M. & Heiskanen, E. (2014) Nudging: Ett verktyg för hållbara beteenden? Stockholm: Naturvårdsverket, Rapport 6642.
- Naturvårdsverket (2015) *Styr med sikte på miljömålen – Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015*, Rapport 6666, oktober, 2015.
- von Oelreich, K., Jonsson, R., Segrell, L. & Häggbom, J. (2015) Miljöledning i staten: En redovisning. Stockholm: Naturvårdsverket, Rapport 6669.
- Preuss, L., & Walker, H. (2011). Psychological barriers in the road to sustainable development: evidence from public sector procurement. *Public Administration*, 89(2), 493–521.
- Rolfstam, M. (2012). An institutional approach to research on public procurement of Innovation. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 25(3), 303-321.
- Salo, I. & Svenson, O. (2003). Mental causal models of incidents communicated in licensee event reports in a process industry. *Cognition Technology and Work*, 5(3), 211-217.
- Schiele, H., Veldman, H., & Hüttinger, L. (2011) *Customer attractiveness, supplier satisfaction and preferred customer status: A review and a cycle model*. Paper for the 27th IMP conference in Glasgow, 2011.
- Sleesman, D. J., Conlon, D. E., McNamara, G., & Miles, J. E. (2012). Cleaning up the big muddy:



- A meta-analytic review of the determinants of escalation of commitment. *Academy of Management Journal*, 55(3), 541-562.
- Staw, B. M. (1976). Knee-deep in the big muddy: A study of escalating commitment to a chosen course of action. *Organizational behavior and human performance*, 16(1), 27-44.
- Strahorn, S., Gajendran, T. & Brewer, G. (2015) The Influence of Trust in Traditional Contracting: Investigating the "Lived Experience" of Stakeholders. *Construction Economics and Building*, 15(2), 81-101.
- Svenson, O. (1992) Differentiation and consolidation theory of human decision making: A frame of reference for the study of pre- and post-decision processes. *Acta Psychologica*, 80, 143-168.
- Svenson, O. (2003) Values, affect and processes in human decision making: a differentiation and consolidation theory perspective. In S.L. Schneider & J. Shanteau (Eds.) *Emerging Perspectives on Judgment and Decision research*. Cambridge: Cambridge University Press, (pp. 287-326).
- Svenson, O. (2006) Pre-and postdecision construction of preferences: Differentiation and consolidation. In S. Lichtenstein & P. Slovic (Eds.) *The construction of preference*. New York: Cambridge University Press, pp. 356-371.
- Svenson, O. (1996). Decision making and the search for fundamental psychological regularities: What can be learned from a process perspective?. *Organizational behavior and human decision processes*, 65(3), 252-267.
- Svenson, O., & Karlsson, G. (1989) Decision making, time horizons and risks in the very long time perspective. *Risk Analysis*, 9, 385-399.
- Svenson, O., & Salo, I. (2001). Latency and mode of error detection in a process industry. *Reliability Engineering and System Safety*, 73, 83-90.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015) *Upphandla bättre: Guide för styrning mot kvalitet i upphandling av särskilt boende inom äldreomsorgen*. <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/>
- Sveriges Riksdag (2016) *Om-EUs-lagar-och-beslutsfattande*. <http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Om-EUs-lagar-och-beslutsfattande/EUs-fordrag/>
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131.
- Wiktorsson, M. & Åstrand, K. (2010) *Miljöanpassad offentlig upphandling: En fråga om att kunna, vilja och förstå*. Stockholm: Naturvårdsverket, Rapport 6326.